

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**  
**FACULDADE DE DIREITO**



**FACULDADE DE DIREITO**  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**DA (IM)POSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES**  
**FINANCEIRAS DO ESTADO**

**SÉRGIO JOAQUIM VARELA ALVES**

Mestrado em Direito e Ciência Jurídica

Especialização em Finanças Públicas e Privadas

**2019**

**Resumo:** O presente estudo tem por análise as funções financeiras do Estado: de afetação ou alocação de recursos, de redistribuição de rendimentos ou riqueza, bem como de estabilização económica e tal como preconizadas por Richard. A. Musgrave. Mas, para que o possamos fazer, analisamos primeiro da evolução de um Estado de Direito liberal com o seu modelo de Finanças Públicas neutras ou liberais, para um Estado Social com o seu modelo de Finanças Públicas ativas ou intervencionistas, até escrutinarmos em que ponto nos encontramos hoje com um modelo de Finanças Públicas neoliberal. As soluções jurídicas e jurídico-financeiras que encontramos em muito decorrem do enquadramento económico, social e político que se tenha. Assim, e atentos ao atual modelo de Finanças Públicas, à crise da sociedade política Estado, ao fenómeno da globalização económica e da erosão das suas bases tributárias, bem como da sua pertença à Zona Euro, uma questão premente se nos coloca: será que no contexto recortado é possível cumprir com as funções financeiras do Estado?

**Palavras-Chave:** Estado de Direito liberal; Estado Social; Modelos de Finanças Públicas; Funções Financeiras do Estado.

**Abstract:** The present study analyzes the fiscal functions of the State: of affectation or allocation of resources, of redistribution of income or wealth, as well as economic stabilization and as advocated by Richard. A. Musgrave. But, in order for us to do so, we first analyze the evolution from a liberal Rule of Law with its neutral or liberal Public Finances model, to a Social State with its active or interventionist Public Finances model, until we scrutinize where we find us today with a neoliberal Public Finances model. The juridical and juridical-financial solutions that we find in much follow from the economic, social and political framework one has. Thus, in view of the current model of Public Finances, the crisis of the political society, the phenomenon of economic globalization and the erosion of its tax bases, as well as of its membership of the Eurozone, a pressing question arises: will be in the context described possible to fulfill the fiscal functions of the State?

**Keywords:** Liberal Rule of Law; Social State; Public Finances Models; Fiscal Functions of the State.

## Introdução\*

Tratando-se a presente tese de uma tese em ciências jurídico-económicas, convirá começar por justificar o porquê de nos debruçarmos sobre o surgimento do Estado de Direito liberal e do Estado Social. Em primeiro lugar, temos que as soluções jurídicas e jurídico-financeiras que encontramos nos diversos modelos de Finanças Públicas modernos, sejam no neutro ou liberal e no ativo ou intervencionista, radicam antes do mais, no tipo de sociedade política vigente e seus desideratos, bem como nos desenvolvimentos sociais e que no campo da ciência económica se foram verificando.

Assim, tentaremos demonstrar a correlação entre o modelo de Finanças Públicas liberais e o Estado de Direito liberal, bem como entre o modelo de Finanças Públicas ativas e o Estado Social, sendo que em relação a este último e ao *Welfare State*, serão também reconduzíveis as funções Musgravianas do Estado, por referência ao autor estadunidense de origem alemã: Richard A. Musgrave. Efetivamente, denotamos que independentemente da Regência da unidade curricular de Finanças Públicas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, encontramos atualmente, as funções financeiras ou Musgravianas do Estado como parte integrante do programa da unidade curricular<sup>1</sup>, bastando este *quid* para fundamentar a eventual pertinência da presente dissertação.

Acontece, contudo, que fruto do fenómeno da globalização económica e da erosão das bases tributárias do Estado, ainda como da sua pertença à Zona Euro e respetiva sujeição às suas regras orçamentais, parece-nos ser de analisar da possibilidade de cumprimento das funções financeiras do Estado: de alocação de recursos, de redistribuição de rendimentos e de estabilização económica<sup>2</sup>. Portanto, analisaremos da sua efetivação ao nível do Estado nacional e tendo-se Portugal como referência.

A primeira Parte da tese versará sobre os tipos modernos de Estado e os seus modelos de Finanças Públicas, a segunda sobre as funções financeiras do mesmo, a mudança de paradigma económico e das Finanças Públicas e a crise da sociedade política Estado,

---

\* A presente tese foi elaborada com dados e textos coligidos até Maio de 2019.

Orientador: Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira.

<sup>1</sup> [www.fd.ulisboa.pt](http://www.fd.ulisboa.pt) (consultado em 01.04.2019).

<sup>2</sup> Musgrave, Richard. A. & Musgrave, Peggy B., (1989), “*Public Finances in Theory and Practice*”, 5<sup>th</sup> Edition, New York: McGraw-Hill, págs. 3 a 15 e, Musgrave, Richard A. (1981), “*Fiscal Functions: Order and Politics*”, em “*Public finance in a democratic society: social goods, taxation and fiscal policy*”, Vol. 1, Hertfordshire: Wheatsheaf Books, págs. 76 a 88.

esperando-se, que ao final, se possa aferir pela (im)possibilidade de cumprimento das funções financeiras do Estado.

## **Parte I**

### **A sociedade política Estado e os seus modelos de Finanças Públicas**

#### **Capítulo 1 – O Estado de Direito liberal e as Finanças Públicas liberais**

##### **§ 1 – Considerações prévias**

Temos com Jorge Miranda, que a sociedade política Estado e à semelhança de outras sociedades políticas visa a satisfação de fins gerais, contudo, não se deverá confundir as formas primitivas de sociedade política com a forma complexa e desenvolvida do Estado que hoje conhecemos, “comummente definido através de três elementos ou condições de existência: povo, território e poder político”. Aliás, foi este tipo de Estado moderno e soberano que nascido na Europa “se espalhou sucessivamente por todo o mundo” <sup>3</sup>.

Este Estado moderno, de tipo europeu, surge a par do absolutismo monárquico, quando depois da organização política medieval, *e.g.* feudal, e com a respetiva dispersão do poder político, o mesmo se centraliza e concentra no Rei e “toda a autoridade pública passa a emanar dele” <sup>4</sup>. Assim, todo e qualquer direito dependia da pessoa do Rei que se constituía como um verdadeiro *primus inter pares*, qual déspota iluminado, não havendo propriamente quaisquer liberdades individuais e políticas oponíveis ao poder estatal.

Como características muito próprias desta sociedade política, destaque-se que “o Estado tende a corresponder a uma nação ou comunidade histórica de cultura”, onde por influxo do Cristianismo se separa o poder temporal do espiritual, encontrando-se aquele dotado de Soberania, “um poder supremo e aparentemente ilimitado”, que daria “ao Estado a capacidade não só para vencer as resistências internas à sua ação como para afirmar

---

<sup>3</sup> Miranda, Jorge, (2014), “Manual de Direito Constitucional”, Tomo I, 1, 10.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Coimbra Editora, pág. 52. Sobre o uso indiferenciado dos termos Estado e sociedade política, como sinónimos, cf. Jellinek, Georg, (1981), “Teoria General del estado”, tradução de Fernando de los Rios, Buenos Aires: Albatros. O autor usa indiscriminadamente o termo Estado para se referir aos “tipos fundamentais históricos de Estado”, que confluíram no surgimento do Estado moderno de tipo europeu, e nomeadamente: o Antigo Estado Oriental, o Estado Helénico, o Estado Romano e o Estado da Idade Média, sendo que o último não se constituiria como um verdadeiro Estado fruto do feudalismo e da imprecisão do seu território, cf. *idem*, págs. 215 a 248.

<sup>4</sup> Miranda, Jorge, (2014), *ob. cit.*, pág. 72.

a sua independência em relação a outros Estados”<sup>5</sup>. Portanto, temos o Estado moderno de tipo europeu, como um Estado nacional, laico e soberano.

Convirá referir que no período moderno, em que este tipo de sociedade política se consolidou na Europa com a Paz de Vestfália em 1648, sucedeu-lhe o século das luzes, sendo que fruto do Iluminismo imperava a ideia de segurança “propiciada pela perspectiva de controlar a natureza”, bem como a de “progresso enquanto desenvolvimento contínuo, ligado a uma disponibilidade sempre maior de produtos e portanto de consumo, uma ideia otimista sobre a qual assenta grande parte do pressuposto de felicidade como sinónimo de ter, e não ter”<sup>6</sup>. Uma ideia de segurança e desenvolvimento contínuo, que caracteriza a era moderna e, que como o veremos adiante, atualmente se encontra em crise.

É também no século das luzes que surgirá o liberalismo, o capitalismo e a ciência económica estruturada em moldes científicos. É no pós-mercantilismo, aquele, que se caracterizara por uma forte intervenção do Estado em todas as esferas da comunidade<sup>7</sup>, que com a ascensão económica e social da burguesia, o Estado de Direito liberal se constituirá como um Estado limitado no exercício das suas atribuições, pelos direitos, liberdades e garantias dos seus cidadãos, *in fine* da classe burguesa, enquanto titulares de direitos fundamentais invioláveis e antes de todos os outros do direito à propriedade privada.

No que diz respeito ao surgimento da ciência económica, estruturada em moldes científicos, e com António José Avelãs Nunes, temos que na Antiguidade Clássica os problemas económicos eram abordados no âmbito de “considerações morais e filosóficas”, ligadas à problemática do destino e dos fins do Homem, do sentido da sua presença na

---

<sup>5</sup> *Idem*, pág. 73.

<sup>6</sup> Bordoni, Carlo & Bauman, Zigmunt, (2016), “Estado de Crise”, Lisboa: Relógio d’Água Editores, págs. 75 e 76.

<sup>7</sup> Denotamos esta forte intervenção estatal na “defesa da liberdade de exportação de produtos manufaturados e de uma política de incentivos à exportação, [na] proibição da exportação de matérias-primas e dos capitais necessários à indústria nacional, [na] limitação da importação de produtos estrangeiros, com exceção de certos bens úteis à indústria nacional, [na] reserva do comércio aos nacionais, para impedir que os comerciantes estrangeiros fizessem sair ouro e prata do país em causa, [na] política de fomento às manufaturas, nomeadamente mediante a criação das Manufaturas Reais [...], [na] liberdade de comércio interno, com o esbatimento de barreiras dentro do espaço nacional tornada possível pelo estabelecimento de governos centrais fortes” e, na “conquista de colónias em busca de novos mercados”, cf. José Avelãs Nunes, António, (2005), “Mercantilismo/Mercantilismos”, em “Estudos em memória do Professor Doutor António Marques dos Santos”, Volume II, Coimbra: Almedina, pág. 416.

comunidade e das formas de organização política e social da mesma. Mesmo, quando se versava sobre questões eminentemente económicas, *e.g.* como na *Crematística* de Aristóteles, lá as encontramos subordinadas a valores morais e filosóficos, sendo característica desta perspetiva a proibição da usura <sup>8</sup>.

Também, na Idade Média, continuaremos a ter as questões económicas a ser abordadas numa perspetiva ético-normativa, “subordinada a valores e normas de natureza religiosa e moral”. Atenta a natureza transcendente do Homem, este deveria preocupar-se com a “salvação” e não com questões mundanas, sendo “a riqueza material e a acumulação de fortunas [...] condenadas em nome de valores morais”. Continuando com o exemplo da usura, somente em 1745 e com a encíclica do papa Bento XIV, é que a Igreja Católica abrandava o rigor da lei canónica que condenava a usura, na prática, admitindo-a <sup>9</sup>, conformando-se com uma realidade que se cimentara, fruto da necessidade de financiamento das atividades comerciais que floresciam e das próprias Descobertas.

E é precisamente com o liberalismo, e a chegada ao poder da classe burguesa, que gradualmente se ultrapassa a ideia “da atividade económica orientada para a satisfação das necessidades de cada um e o ideal medieval de moderação e de desprendimento relativamente à riqueza. O enriquecimento individual, passa a ser aceite como finalidade normal da atividade dos homens” <sup>10</sup>, e até louvável, sendo este mesmo enriquecimento o que levará à ascensão social e económica da burguesia e subseqüentes revoluções liberais.

O pensamento económico clássico, permite-se então analisar, “os problemas económicos e sociais, afirmando a autonomia do seu pensamento em relação à filosofia e à moral”. Fá-lo-á, com base num sistema capitalista “com liberdade de trocas, em que os comportamentos ditados pelo interesse pessoal”, e na esteira de Adam Smith, “asseguravam espontaneamente o equilíbrio geral, mercê de uma ordem natural” que “assentava no carácter utilitarista da natureza humana”, patente no raciocínio económico marginalista e “[n]uma conceção individualista da sociedade” <sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> *Idem*, págs. 395 e 398.

<sup>9</sup> *Ibidem*, págs. 399 e 400.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 396.

<sup>11</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), “Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Lisboa: Quid Juris, pág. 73.

Denote-se, que “o utilitarismo é uma teoria ética em que se afirma que a intenção e a atuação não se podem classificar, sem mais, como boas ou más. Isso apenas acontece em função do sequencial da sua prática, ou seja, se elas produzirem bons ou nocivos efeitos. Para o utilitarismo clássico”, *e.g.* de Jeremy Bentham, “a bondade ou a maldade dos atos implica uma avaliação do teor quantitativo de felicidade ou sofrimento que eles produzem no mundo sensível de maneira que a melhor forma de agir é a que gera a maior diferença positiva de felicidade”. E o que importa verdadeiramente, “são os homens inseridos numa determinada comunidade temporal, com os seus direitos garantidos, e não o indivíduo isolado, que decide unir-se aos outros para originar o individualismo, cuja institucionalização se constitui como efetiva salvaguarda da sua dignidade” <sup>12</sup>.

Já sobre o capitalismo, e nas palavras de Pierre-Joseph Proudhon, este consistirá num “regime económico e social no qual os capitais, fonte de rendimento, não pertencem em geral àqueles que os põem a funcionar com o seu próprio trabalho” <sup>13</sup>. E este mesmo capital, para Thomas Piketty, deverá excluir o “capital humano, isto é, a força de trabalho, as qualificações, a formação [e] as capacidades individuais”, mas tão-só considerar aquele “conjunto de ativos não humanos que podem ser detidos e trocados num mercado” <sup>14</sup>.

Assim, temos uma visão antropocêntrica que se espelha no liberalismo moderno e na sua ideia de liberdade, que como Reinhold Zippelius o refere, “colocava o indivíduo no centro da existência social. No século XVIII, convergiram a teoria filosófica da autonomia moral do indivíduo”, *e.g.* com Kant, com “a exigência política de direitos e liberdades fundamentais” e “a teoria do liberalismo económico, no sentido de que através de uma defesa adequada dos interesses próprios que se confrontam em livre concorrência se desenvolveria por si mesma uma vida económica equilibrada” <sup>15</sup>.

Com Jorge Reis Novais, temos à época e na esteira de Adam Smith, que “o bem-estar coletivo resultará não de uma atividade consciente dirigida a atingi-lo, mas antes do livre encontro dos fins individuais, da livre concorrência de produtores e consumidores,

---

<sup>12</sup> Banond, Isabel, (2014), “História das Ideias Políticas”, Cascais: Principia, págs. 306 e 307.

<sup>13</sup> Braudel, Fernand, (1992), “Civilização Material, Economia e Capitalismo, Século XV-XVIII”, tomo 2, Lisboa: Teorema, pág. 205, citado por: César das Neves, João, (2011), “As 10 questões da Crise”, Alfragide: D. Quixote, pág.61.

<sup>14</sup> Piketty, Thomas, (2014), “O Capital no século XXI”, Lisboa: Círculo de Leitores, pág. 79.

<sup>15</sup> Zippelius, Reinhold, (1997), “Teoria Geral do Estado”, 3.<sup>a</sup> Edição, tradução de Karin Praefke Coutinho, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pág. 376.

movidos e dirigidos [...] através da procura e oferta de mercadorias”. Para Kant e em relação à moral, que o “que interessa [para esta] é a determinação interior da ação do homem, aquilo que o leva a agir, [e] para o Direito é só o aspeto físico, a componente externa que é relevante”. Ainda, e para Alexander von Humboldt, que o Estado “se define como Estado de Direito, na exata medida em que a tarefa do Direito é delimitar e assegurar a esfera de liberdade e propriedade individual e a única função do Estado é proteger o ordenamento jurídico reduzido a tal tarefa” <sup>16</sup>.

Cabe-nos, portanto, aferir da veracidade da afirmação de von Humboldt, tendo-se claro para nós o conceito de liberdade moderna de Benjamin Constant, de que a “liberdade individual (...) é a verdadeira liberdade moderna”, servindo a antiga liberdade política como um mero garante da mesma <sup>17</sup>. Por exemplo, e “como nota fundamental do Estado grego”, na Antiguidade Clássica, “havia que se assinalar a sua onipotência. O desvalimento do indivíduo frente ao Estado. Aquele dissolvesse dentre deste e não o é senão pelo Estado. A antiga liberdade consistia exclusivamente em que que o indivíduo tinha capacidade na formação das leis soberanas, mas estas dominavam o indivíduo totalmente sem lhe deixar esfera alguma de liberdade no sentido mais importante que tem este conceito de liberdade para o homem moderno” (t.n.) <sup>18</sup>. Uma ideia de isonomia ou igualdade formal perante lei que será também notória no pensamento liberal do séc. XVIII.

## **§ 2 – O Estado de Direito liberal**

Uma vez feito um enquadramento, mesmo que sucinto, dos desenvolvimentos sociais e que na ciência económica se fizeram sentir no século XVIII, teremos agora que nos deter com a análise do Estado de Direito liberal. Como já o referimos, as soluções jurídicas e jurídico-financeiras que se encontram neste período, em muito devem ao contexto social e económico em que surgem, pelo que convirá agora com maior detalhe, escrutar do porquê da designação do Estado como de Direito e liberal, e antes de podermos analisar o conteúdo das Finanças Públicas neutras ou liberais.

---

<sup>16</sup> Reis Novais, Jorge, (2013), “Contributo para uma Teoria do Estado de Direito”, Reimpressão da 1.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, págs. 59 a 102.

<sup>17</sup> Sieyès, Abade, (2015), “A liberdade dos antigos comparada à dos modernos / Benjamim Constant”, tradução de Émerson Garcia, São Paulo: Atlas, pág. 96. O autor transcreve na íntegra o discurso proferido por Benjamin Constant no Ateneu Real de Paris em 1819, transcrição essa de onde se retira o trecho citado.

<sup>18</sup> Jellinek, Georg, (1981), ob. cit., pág. 219.



Em primeiro lugar, o que é que faz com que um Estado se constitua como um Estado de Direito? No essencial, temos duas vertentes: ou o mesmo se reconduz à existência de uma ordem jurídica estabelecida, de um ordenamento jurídico que deve ser respeitado pelos próprios órgãos do Estado, *e.g.* findando-se com o arbítrio das monarquias absolutistas <sup>19</sup>, ou o mesmo se caracteriza *prima facie* como uma sociedade política em que se deverá respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos, dando-se uma clara prevalência à razão histórica do seu surgimento, com a ascensão social e económica da burguesia <sup>20</sup>. *In fine*, ora prevalecerá uma perspetiva positiva ou material do Estado de Direito.

Para Carlos Blanco de Moraes, e em sentido amplo, o Estado de Direito corresponde a “uma coletividade territorial na qual está fixado um povo e se encontra instituído um poder político soberano, cuja atividade, exercida no âmbito de um ordenamento jurídico, visa a satisfação dos interesses gerais”. Ao que acresce, e pese embora o aduzido, que se trata de uma unidade política e juridicamente organizada que existe “a se”, “com autonomia em relação aos elementos que a integram” <sup>21</sup>. Assim, temos uma noção que indo para além da de Hans Kelsen, ainda se encontra devedora da mesma e no que à existência de um ordenamento jurídico diz respeito.

Para Hans Kelsen, temos o Estado, como um sistema de normas coercivas “que tem este carácter porque ameaça os atos socialmente danosos com medidas coercitivas e aplica tais medidas” (t.n.), associando o autor, a coercibilidade ao próprio Direito e como característica definidora do mesmo <sup>22</sup>. Para ambos, temos, portanto, uma noção positiva e não axiológica do que seja um Estado de Direito que em abono da verdade é a que melhor se coaduna com o “espectro de coletividades reconhecidas como membros de pleno direito das Nações Unidas” <sup>23</sup>, mas, que em muito se aproxima da mera definição de socie-

---

<sup>19</sup> Sobre a recondução do Estado de Direito à ideia de Estado-ordenamento cfr., Blanco de Moraes, Carlos, (2015), “Curso de Direito Constitucional”, 3.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, págs. 19 a 21 ou, Kelsen, Hans, (1988), “Teoría General del Derecho y del Estado”, tradução de Eduardo García Máynez, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 21 e 22.

<sup>20</sup> Sobre o carácter predominantemente axiológico do Estado de Direito cf., Gomes Canotilho, J. J., (2003), “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 7.ª Edição, Coimbra: Almedina, págs. 98 a 100 ou, Reis Novais, Jorge, (2014), “Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa”, Reimpresão da 1ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, págs. 20 e 21.

<sup>21</sup> Blanco de Moraes, Carlos, (2015), *ob. cit.*, págs. 19 e 20.

<sup>22</sup> Kelsen, Hans, (1988), *ob. cit.*, pág. 21 e 22.

<sup>23</sup> Blanco de Moraes, Carlos, (2015), *ob. cit.*, pág. 21.

dade política como uma sociedade que visa a satisfação de fins gerais, agora associada às características definidoras de um Estado moderno de tipo europeu (cfr. supra, Parte I, Capítulo I, § 1) <sup>24</sup>.

Aliás, e por referência a Patrick Daillier e Alain Pellet, “são os princípios do direito internacional que permitem definir em que condições uma entidade constitui um Estado”, por verificação dos seus três elementos ou condições de existência: povo, território e poder político. Efetivamente e para os dois autores, o “Estado é normalmente definido como uma coletividade que se compõe de um território e de uma população submetidos a um poder político organizado e caracteriza-se pela soberania” <sup>25</sup>.

Denote-se, que para Carlos Blanco Morais, é precisamente por isso que “a existência de poderes fácticos pautados por condutas arbitrárias, assistemáticas, incompatíveis com a ideia de coletividade política juridicamente organizada”, levam à caracterização de um Estado como um Estado de “facto” ou “falhado” <sup>26</sup>. Idêntico, logo, ao pretense Estado medieval que não o era fruto do feudalismo e da sua imprecisão territorial <sup>27</sup>, bem como ao Estado absolutista monárquico encimado por um *princeps*, que centralizara todo o poder, mas contrário ao Estado de Direito liberal (cfr. supra, Parte I, Capítulo I, § 1) <sup>28</sup>.

Pelo contrário, há quem reconduza o Estado de Direito a uma conceção axiológica. É certo, para nós, que a par do surgimento do Estado de Direito liberal, surge também o constitucionalismo moderno, sendo que se tendo uma Constituição escrita ou não, *e.g.* como no Reino Unido, esta passará a ser a lei das leis que nenhum órgão do Estado poderá contrariar. Acontece, contudo, que com J. J. Gomes Canotilho e para quem não seja possível dissociar o Estado de Direito do Estado constitucional, temos não só uma limitação “do poder através do império do direito”, numa perspetiva formal, como que a “liberdade negativa tem precedência sobre a participação política (liberdade positiva), um dos princípios básicos do liberalismo político clássico” <sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Sobre a definição de sociedade política cf., Miranda, Jorge, (2014), ob. cit., pág. 52.

<sup>25</sup> Daillier, Patrick & Pellet, Alain, (2003), “Direito Internacional Público”, 2.<sup>a</sup> Edição, tradução de Vítor Marques Coelho, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, págs. 415 e 418, sendo os três elementos constitutivos escalpelizados a págs. 415 a 432.

<sup>26</sup> Blanco de Morais, Carlos, (2015), ob. cit., pág. 20.

<sup>27</sup> Jellinek, Georg, (1981), ob. cit., págs. 237 a 242.

<sup>28</sup> Miranda, Jorge, (2014), ob. cit., pág. 72.

<sup>29</sup> Gomes Canotilho, J. J., (2003), ob. cit., págs. 98 e 99.

No entanto, o autor vai mais além, afirmando que o Estado constitucional moderno não se pode limitar “a ser apenas um Estado de direito. Ele tem de estruturar-se como Estado de direito democrático, isto é, como uma ordem de domínio legitimada pelo povo. A articulação do direito e do poder no Estado constitucional, significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos”, tendo-se aqui o princípio da soberania popular com apoio atual nos artigos 1.º, 2.º e 3.º da nossa Constituição. Assim, o mesmo “não foi apenas introduzido para travar o poder, foi também reclamado pela necessidade de legitimação d[esse] mesmo poder”<sup>30</sup>.

Dando igual importância à liberdade dos modernos (cfr. supra, Parte I, Capítulo I, § 1)<sup>31</sup>, temos Jorge Reis Novais, que define o Estado de Direito como aquele “limitado e organizado juridicamente com vista à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos”, e à data do Estado de Direito liberal, com particular acuidade pelos da “segurança, liberdade e propriedade”<sup>32</sup>. Ou seja, garantindo a segurança dos seus cidadãos contra agressões externas ou internas, por via da constituição de forças armadas nacionais e de segurança e, com Jorge Miranda, garantindo a “liberdade política, simultaneamente enquanto liberdade-autonomia e liberdade participação, a acrescer à liberdade civil” vetusta, a par de uma “absolutização da propriedade privada junto das liberdades”<sup>33</sup>.

Deste modo, e independentemente da posição que se adote, mais positiva ou axiológica, parece-nos clara a intenção e a *ratio* de construção de um tipo específico de sociedade que vai além do texto constitucional que lhe serve de suporte. Ou por outras palavras, temos que partir da Constituição para a construção de um projeto específico de sociedade política, uma ideia com respaldo nas diversas constituições que se foram sucedendo desde a criação do Estado de Direito liberal, porventura apenas se mantendo em vigor, a dos Estados Unidos da América e com alterações desde 1787.

Em segundo lugar, segue-se uma pergunta cuja resposta breve já se ensaiou (cfr. supra, Parte I, Capítulo I, § 1), e que tem que haver com o porquê da designação do Estado de Direito do séc. XVIII como Estado liberal? *Prima facie*, e numa perspetiva histórica, o liberalismo corresponde ao movimento que a partir do século XVIII se opôs ao absolu-

---

<sup>30</sup> *Idem*, págs. 98 a 100.

<sup>31</sup> Sieyès, Abade, (2015), ob. cit., pág. 96.

<sup>32</sup> Reis Novais, Jorge, (2014), ob. cit., págs. 20 e 21.

<sup>33</sup> Miranda, Jorge, (2014), ob. cit., págs. 99 e 101

tismo monárquico, um movimento que de uma perspetiva política privilegiava a liberdade do indivíduo face ao poder do Estado e, que no plano económico, no plano do liberalismo económico, determinava que o Estado se abstinhasse de intervir na economia <sup>34</sup>.

Mas, a sua adjetivação como Liberal, parte essencialmente da separação entre Estado e economia, Estado e moral e Estado e sociedade. A primeira, pressupõe que “o Estado se deve limitar a garantir a segurança e a propriedade dos cidadãos, deixando a vida económica entregue a uma dinâmica de autorregulação pelo mercado”. A segunda, que “a moralidade não é assunto que possa ser resolvido pela coação externa ou assumido pelo Estado, mas pela consciência autónoma do indivíduo”. Por terceiro, a separação entre o Estado e a sociedade, implica que “esta última é o local em que coexistem as esferas morais e económicas dos indivíduos, relativamente às quais o Estado é mera referência comum, tendo como única tarefa a garantia de uma paz social que permita o [progresso] da sociedade civil de acordo com as suas próprias regras” <sup>35</sup>.

Em suma, um ideário com respaldo em Adam Smith, Immanuel Kant e Alexander von Humboldt (cfr. supra, Parte I, Capítulo I, § 1), sendo, portanto afirmativa, a resposta sobre se o Estado de Direito liberal oitocentista “se define como Estado de Direito, na exata medida em que a tarefa do Direito é delimitar e assegurar a esfera de liberdade e propriedade individual, e a única função do Estado é proteger o ordenamento jurídico reduzido a tal tarefa” <sup>36</sup>.

Então, constata-se, que as duas “premissas da separação Estado-economia e Estado-moralidade, intimamente ligadas à exigência de proteção dos direitos e garantias individuais, convergem no projeto de racionalização e limitação do Estado, no quadro de uma terceira separação que constitui o pano de fundo da caracterização liberal do Estado de Direito, a separação Estado-sociedade” <sup>37</sup>. Portanto, temos uma separação que comportará implicações profundas no plano jurídico, e se bem que “falar em direitos do homem significava de facto, direitos do homem burguês, já que só a propriedade garantia de direito e de facto, o acesso à titularidade ou capacidade de exercício das restantes liberdades” <sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Cf, *Liberalismo*, em “Dicionário infopédia da Língua Portuguesa”, Porto: Porto Editora, disponível na internet: [www.infopedia.pt](http://www.infopedia.pt) (consultado em 01.04.2019).

<sup>35</sup> Reis Novais, Jorge, (2013), ob. cit., pág.73.

<sup>36</sup> *Idem*, págs. 59 a 102.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pág. 73.

<sup>38</sup> Jorge Reis Novais, (2014), ob. cit., págs. 20 e 21.

E como o denota Jorge Miranda, daí resulta um “realce das liberdades jurídicas do indivíduo, como a liberdade contratual; a absolutização da propriedade privada junto das liberdades; a recusa, durante muito tempo, da liberdade de associação (por se entender, no plano dos princípios, que a associação reduz a liberdade e por se recluir, no plano prático, a força da associação dos mais fracos [...]); e, desvios aos princípios democráticos (apesar da sua proclamação formal), através da restrição do direito de voto aos possuidores de certos bens ou rendimentos, únicos que, tendo responsabilidades sociais, deveriam ter responsabilidades políticas (sufrágio censitário)” <sup>39</sup>.

O Estado de Direito Liberal, irá salvaguardar estas liberdades, constituindo-se como um Estado constitucional e representativo, tendo-se uma sociedade política “assente numa constituição reguladora tanto de toda a sua organização como da relação com os cidadãos e tendente à limitação do poder, passando a haver “uma forma de governo em que se opera uma dissociação entre a [sua] titularidade e exercício”, de que será característico o Princípio da Divisão ou da Separação de Poderes <sup>40</sup>.

Deixemos a nota, contudo, de que o entendimento “mecanicista da separação de poderes prevaemente no Estado de Direito liberal está hoje ultrapassado”, havendo uma interdependência entre os mesmos e não sendo sequer estanque a divisão concreta a ter lugar, *e.g.* sobre se autonomizamos o poder político do legislativo ou o executivo do administrativo, sendo sempre essencial a independência do judicial. Certo é, que a sua “dimensão negativa é herdada do Estado Liberal e dita a prevenção da concentração e do abuso de poder, mediante a divisão orgânica e o controlo mútuo de poderes” <sup>41</sup>.

Já na sua dimensão positiva, consiste num “princípio organizativo de otimização do exercício das funções do Estado”, que “exige uma estrutura orgânica funcionalmente correta do aparelho público, aferida por referência às ideias de aptidão, responsabilidade e legitimação: as funções do Estado”, todas elas, “devem ser distribuídas pelos órgãos mais adequados em função da sua natureza e dos seus serviços, da forma e dos procedimentos da sua atuação e da sua legitimação, de modo a que decidam de forma responsável e que pelas suas decisões possam ser responsabilizados” <sup>42</sup>. Um legado do período liberal,

---

<sup>39</sup> Jorge Miranda, (2014), *ob. cit.*, pág. 99.

<sup>40</sup> *Idem*, pág. 97.

<sup>41</sup> Rebelo de Sousa, Marcelo & Salgado Matos, André, (2008), *Direito Administrativo Geral*”, Tomo I, Reimpressão da 3.<sup>a</sup> Edição, Alfragide: D. Quixote, págs. 135 e 136.

<sup>42</sup> *Idem*, págs. 135 a 142.

que continua atualíssimo, e a necessitar de reiteração, no que à legitimidade e responsabilização pelo exercício do poder político diz respeito.

Por último, e por muitas críticas que se possa aduzir contra o individualismo liberal, dever-se-á sempre considerar algumas das aquisições por si trazidas, que perduraram no tempo e aproveitaram a todas as classes. “Diretamente: a abolição da escravatura, a humanização do Direito [...], a progressiva supressão de privilégios de nascimento e a liberdade de imprensa. Indiretamente: a prescrição de princípios que, ainda quando não postos logo em prática, viriam pela sua própria lógica [...] a servir a todas as classes e não apenas à classe burguesa que começara por os defender em proveito próprio (assim, a partir da liberdade de associação a conquista da liberdade sindical e a partir do princípio da soberania nacional a do sufrágio universal)”. Em suma, é com o Estado de Direito liberal, que se objetiva pela primeira vez na história a referida liberdade moderna, “simultaneamente como liberdade-autonomia e liberdade-participação” <sup>43</sup>.

### **§ 3 – As Finanças Públicas neutras ou liberais**

Na caracterização das Finanças Públicas neutras ou liberais, distinguiremos com António de Sousa Franco, quatro perspetivas fundamentais: são elas, “o lugar e função das finanças públicas, as suas relações com a economia privada, as instituições jurídico-políticas e a configuração dos [seus] instrumentos financeiros” <sup>44</sup>. Todas, elas, influenciadas pelo pensamento económico dominante e pela ideia de liberdade moderna, inerente à caracterização de um Estado como um Estado de Direito liberal.

O lugar e a função das Finanças Públicas, correspondem à fase do puro liberalismo económico e refletem “as suas necessidades e preocupações, designadamente a restrição do papel do Estado e a atuação da economia privada como instrumento fundamental de progresso na atividade económica. Deixamos, desde já a nota [...], que as modernas teorias neoclássicas e marginalistas, vieram, aliás, retomar em muitos pontos este tipo de análise (bem como os monetaristas e a escola financeira da escolha pública)” <sup>45</sup>.

Assim, a primeira grande característica deste modelo de finanças públicas, “é a regra da privatização da economia, entendendo-se que ao Estado apenas compete criar as

---

<sup>43</sup> Jorge Miranda, (2014), ob. cit., págs. 100 e 101.

<sup>44</sup> Sousa Franco, António de, (2015) “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Volume I, 4.<sup>a</sup> Edição, 15.<sup>a</sup> Reimpressão, Coimbra: Almedina, págs. 52 a 58.

<sup>45</sup> *Idem*, pág.52.

condições que permitam à sociedade manter-se organizada e estável, à propriedade privada defender-se e à iniciativa económica prosperar. No quadro liberal, ao Estado cumpre estritamente remeter-se a funções como a defesa, segurança, administração geral e manutenção da ordem, ou apenas a outros serviços que não interessem à iniciativa privada, que detém o capital e toma todas as grandes decisões relativas à produção, ao consumo e à repartição. Economia privada, administração e autoridades públicas: eis a regra de ouro” <sup>46</sup>.

Daqui, decorria a defesa de um sector público reduzido, “em relação a períodos históricos anteriores”, pois cabendo a prossecução do bem-estar à iniciativa económica privada e “nomeadamente no domínio produtivo, o Estado abandonou até atividades produtivas que tradicionalmente vinha exercendo e reduziu o seu património que aumentara durante o mercantilismo”. Perfila-se, como fundamental, o “princípio do mínimo”, segundo o qual a atividade financeira do Estado “deve reduzir-se ao mínimo imprescindível, absorvendo a menor parcela possível do rendimento nacional” <sup>47</sup>.

Portanto, e da “exiguidade das suas funções decorre [...], uma extrema simplicidade da administração financeira e dos seus instrumentos”, “não se justificando [...] a existência de empresas públicas, de administrações autónomas ou complexos regimes de especialização financeira”, algo acentuado “pelo carácter racionalista, uniformizador e universalista do pensamento liberal” oitocentista <sup>48</sup>.

Já no que respeita às relações entre atividade financeira e economia privada, esta pode ser sintetizada em três ideias simples: a da separação entre finanças e economia, a neutralidade das Finanças Públicas e a abstenção económica do Estado. Com Maria Eduarda Azevedo, temos que “para concretização dos propósitos revolucionários, os liberais promoveram uma separação radical entre os universos público e privado, realizando entre ambos uma fratura rígida sem precedentes, que tal como a generalidade das instituições do liberalismo, serviu a burguesia ascendente na sua luta contra as formas de poder monárquico absolutista” <sup>49</sup>.

A separação entre as finanças e a economia, tem que ver primeiramente com o facto já exposto, de que o funcionamento da economia deve ficar nas mãos do setor priva-

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, pág. 53.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pág. 53.

<sup>48</sup> *Ibidem*, págs. 53 e 54.

<sup>49</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 74.

do, sendo a ciência das finanças “mais jurídico-administrativa e política que económica e social”. “Com mais profundidade, o critério que essencialmente preside à relação entre atividade financeira e atividade económica geral, é o da neutralidade”, o que significa “que a atividade financeira deve ser organizada de forma a não perturbar (ou perturbar no mínimo) a atuação livre dos sujeitos económicos”<sup>50</sup>, leia-se, dos sujeitos económicos privados e não do Estado.

E, denote-se, que “da ideia de neutralidade derivam duas consequências: a atividade financeira deve decorrer de forma a que não cause distorções na atividade privada (deve deixar a economia com estava antes de pagar o imposto ou suportar a despesa, ou o mais perto possível...), e “as instituições e atividade financeira não devem propor-se qualquer finalidade de alteração ou comando da atividade económica privada (a única política financeira é a de que não deve haver políticas financeiras, no sentido intervencionista” das mesmas)<sup>51</sup>.

Outro princípio fundamental, é o da abstenção económica do Estado, que deverá presidir ao seu relacionamento com a economia privada. “O Estado tenderá a não exercer funções de regulamentação e intervenção sobre a atividade económica, para deixar agir espontaneamente a livre concorrência”, “não modifica[ndo] o comportamento normal dos sujeitos económicos privados e abstendo-se quanto possível de interferir sobre eles ao desmoldar o seu comportamento económico próprio (a atividade financeira)”<sup>52</sup>.

O lema «*laissez-faire, laissez-passer*», assente numa economia de “mercado, na livre concorrência e em comportamentos individuais ditados [...] pelo interesse pessoal”, determinavam uma lógica de autorregulação pelo mercado. “Na verdade, a regulação era inerente à própria economia, que não carecia de ser regulada externamente, visto o mercado poder por si próprio reagir sobre os fatores de perturbação porventura emergentes, mediante o mecanismo da mão invisível. Demais, a economia não devia ser regulada de fora para não se desregular o seu funcionamento”, e a “posição do Estado assentava na abstenção de qualquer tipo de intervenção económica, seja como agente económico, seja enquanto regulador da economia privada ou garante da concorrência. O principal manda-

---

<sup>50</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., pág. 54.

<sup>51</sup> *Idem*, pág. 55.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pág. 55. “A atividade financeira corresponde à utilização de meios económicos [...], por entidades públicas ou pela própria comunidade, a fim de satisfazer necessidades comuns”, cf., *ibidem*, pág. 13.



mento era, de facto, a absoluta separação entre o Estado e a economia, pois como o prescrevia Adam Smith: «o Estado era por natureza inadequado às funções económicas»<sup>53</sup>.

Por sua vez, a estruturação jurídico-política das finanças públicas, ater-se-á ao papel fundamental de garantia que cabe às instituições financeiras no Estado de Direito liberal, conexas com a liberdade de representação política da burguesia, que como o indicámos, visará garantir os seus interesses pessoais e tão-só reflexamente os da restante comunidade (cfr. *supra*, Parte I, Capítulo I, § 2).

Com maior relevância, temos a participação democrática parlamentar na atividade financeira do Estado, plasmada no brocardo “*no taxation without representation*” (e no que à reserva da lei fiscal diz respeito), pois a “atividade financeira é uma atividade que por essência é regulada normativamente, decidida na aplicação concreta (orçamento), controlada na execução e objeto de prestação de contas”. E “nisto [...] cabe papel primordial à instituição parlamentar, primeiro como defensora dos cidadãos, depois também como sua representante” e pese embora a inexistência de sufrágio universal<sup>54</sup>.

A atividade financeira do Estado, não deve contender com os direitos do Homem, pondo em causa os seus direitos fundamentais e “designadamente o direito de propriedade (concebido como direito fundamental)”. “No domínio jurídico-político, pode dizer-se que foi o liberalismo que criou e aperfeiçoou a generalidade das instituições financeiras modernas, sobretudo aquelas que se orientam pela defesa dos direitos individuais” e, de entre os princípios e instituições criados pelo liberalismo, “podem citar-se o princípio da legalidade em matéria de impostos, a autorização legal da emissão de empréstimos públicos, a apreciação das questões financeiras litigiosas pelos tribunais financeiros (*maxime*, fiscais) e a tomada de contas pelo parlamento”<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), *ob. cit.*, pág. 76.

<sup>54</sup> Sousa Franco, António de, (2015), *ob. cit.*, pág. 55 e 56.

<sup>55</sup> Nas palavras de António de Sousa Franco, “todos os gestores de dinheiros, fundos, ou outros valores públicos devem prestar contas, do início ao termo do exercício das [suas] funções [...] e, por meio delas e da prestação dos convenientes esclarecimentos e elementos, respondem perante uma entidade com o poder de lhes tomar contas, declarando-os quites, credores ou devedores do Estado e aplicando as sanções que ao caso caibam”, cf., *idem*, pág. 468. Temos, portanto, a efetividade da responsabilidade financeira como o reverso da medalha de uma boa gestão dos dinheiros públicos, do dinheiro de todos nós (*e.g.*, proveniente dos Impostos cobrados), e seguindo-se a posição de José F. F. Tavares para quem a responsabilidade se revela como trave-mestra de um qualquer “sistema de gestão” e a par de outros tipos que possam ter lugar no

E, assim, da relevância da participação democrática parlamentar e do desiderato de defesa dos direitos fundamentais (mais, do cidadão-proprietário), decorrerá uma visão estrita do princípio da legalidade, de onde “provém a natureza estrita do próprio orçamento e a aplicação rigorosa e com o mínimo de limitações das regras orçamentais” <sup>56</sup>.

Por último, e ainda com António de Sousa Franco, temos uma configuração própria dos instrumentos financeiros no período das Finanças Públicas neutras ou liberais, no âmbito de uma economia capitalista, onde predomina o pensamento económico liberal e político, com uma enorme importância dos impostos como receita pública e o equilíbrio orçamental como o último grande princípio da atividade financeira do Estado.

No período em análise, denotamos uma “importância primordial do imposto como receita típica do liberalismo”, que é explicada por diversos fatores: a “redução do património do Estado” e o “aumento da importância da riqueza mobiliária no conjunto do rendimento nacional, acompanhado da abstenção do Estado neste domínio” e, também, “a generalização da ideia da contribuição como dever de cidadania, consentido livremente pelo Parlamento”. Todavia, os “sistemas fiscais típicos do liberalismo assentam numa ideia de justiça meramente formal, já que se entende que para que seja justo o sistema, lhe cabe apenas assegurar a igualdade formal de cada contribuinte perante a lei e manter um nível moderado de tributação. Não existe, portanto, a ideia da utilização do imposto como

---

caso concreto, cf., F. F. Tavares, José F. F., (2014) “Estudos de Administração e Finanças Públicas”, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, pág.177 e, Varela Alves, Sérgio, (2018), “A Adequação do Quadro de Infrações Financeiras aos Desafios Atuais: Comentários finais”, disponível em: <http://seminarios.tcontas.pt> (consultado em 01.04.2019). Denote-se, que “estas instituições, foram criadas sobretudo na perspetiva global de limitação do aumento das despesas públicas e dos encargos que recaíam sobre os contribuintes-proprietários, que através dos seus representantes na Assembleia Parlamentar (eleita, na primeira parte do séc. XIX por sufrágio censitário), poderiam defender o seu património; e ainda para garantir o respeito [...] pela propriedade privada”, cf., Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., pág. 56, pois, como o sustenta Eduardo Paz Ferreira, “os liberais, fiéis à visão axiomática de que o consumo do Estado era necessariamente menos benéfico do que o dos particulares, e desconhecendo o efeito indutor da despesa pública para repor os rendimentos obtidos num circuito económico, condenavam veementemente não só a despesa pública, mas também o empréstimo público. A primeira era entendida como um mal, enquanto o segundo configurava um imposto diferido na formulação de Ricardo, ou uma forma de transferência intergeracional de encargos, segundo Hume, à luz de uma teoria particularmente pessimista sobre o recurso ao crédito público, pelas [suas] consequências negativas do ponto de vista económico e político”, cf., Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 78.

<sup>56</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., pág. 56 e 57.

instrumento que visa a redistribuição da riqueza ou outros fins”, que vise *in fine*, quaisquer finalidades extrafiscais “de política económico-social” <sup>57</sup>.

Convém deixar a nota, de que o “imposto constitui” ainda hoje, “a forma normal e principal de financiamento do Estado contemporâneo, o que leva a recorrer-se comumente ao conceito desenvolvido por Schumpeter de Estado Fiscal (*Steuerstaat*)”. Assim, o “peso dos impostos nas receitas públicas faz com que estes sejam o pressuposto material do nosso concreto modelo de Estado e da efetivação do seu programa constitucional” <sup>58</sup>.

Por outro lado, “o equilíbrio orçamental significa que as despesas totais devem ser cobertas pelas receitas normais ou rendimentos do Estado; ou seja, os impostos e as receitas patrimoniais que ainda existam, excetuando-se assim o recurso aos empréstimos que só era possível numa situação de guerra ou de calamidade pública (como recursos de finanças extraordinárias)”. “A ideia-base era a de que, sempre que existisse um défice, o Estado iria recorrer ou a empréstimos ou à criação da moeda”, mas o recurso a esses instrumentos tinha consequências graves, “porque representava um desvio para o setor público de aforro do setor privado, único que se entendia produtivo, e porque abria um processo inflacionista, pelo excesso de emissão de moeda, bem como poderia conduzir o Estado até uma situação de bancarrota”. E, é mais do que “evidente, que o equilíbrio assim entendido, limita também o crescimento do setor público (pois os parlamentos têm naturais limitações quanto ao nível máximo de impostos que podem votar); e o crédito está vedado, como ilegítima absorção pelos cidadãos presentes de impostos que, no futuro, outros cidadãos terão que suportar para pagar as dívidas herdadas” <sup>59</sup>.

## **Capítulo 2 – O Estado Social e as Finanças Públicas ativas**

### **§ 1 – Considerações prévias**

Como o aferimos supra (cfr. supra, Parte I, Capítulo I, § 1), quer o Estado de Direito liberal como o seu modelo de Finanças Públicas, decorreram da envolvente social, política e económica do séc. XVIII e seguintes, com repercussões várias nas soluções jurídicas e jurídico-financeiras adotadas. Agora, e à semelhança do período analisado, teremos que analisar novamente este enquadramento, que sofrendo mutações originará um

---

<sup>57</sup> *Idem*, pág. 57.

<sup>58</sup> Saldanha Sanches, J. L., (2007) “Manual de Direito Fiscal”, 3.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, págs. 22 e 23.

<sup>59</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., pág. 58.

novo tipo de sociedade política e respetivo modelo de Finanças Públicas. Assim, deixaremos como considerações prévias as alterações que se fizeram sentir numa sociedade que se encontrava dividida em classes, bem como no pensamento político que pugnará pela intervenção do Estado para a resolução de falhas várias e, ainda, alguns desenvolvimentos que na ciência económica dariam respaldo a essa mesma intervenção.

No que ao contexto social diz respeito, relembremos, que o surgimento “da indústria artesanal marcara um relativo progresso em relação às economias dos domínios senhoriais, pois tornara possível a especialização em produtores agrícolas e industriais”, e “cada um em seu ofício (especialização externa)”. Contudo, com as manufaturas mercantilistas, concentrara-se “os operários n[um] mesmo local de trabalho”, o que possibilitou “a subdivisão do processo produtivo de cada produto numa série de operações parcelares [...], tarefa que em breve [se] realizará de forma quase automática, com grande rapidez e perfeição” (especialização interna) <sup>60</sup>.

E é claro, que esta subdivisão interna transformará cada uma das operações parcelares “em operações muito simples, podendo ser perfeitamente realizadas por trabalhadores sem qualquer qualificação”, o que “permitiu a utilização de mão-de-obra não qualificada, a mão-de-obra barata das mulheres e das crianças e até de pessoas com deficiências mentais”, o “que proporcionou uma redução substancial dos custos de produção”, que assentavam primeiramente no custo do fator trabalho. E, assim, surgiu “o proletariado moderno, classe de indivíduos aos quais uma vez desligados da terra enquanto meio de produção da sua subsistência, só restava a alternativa de se deixarem contratar como mão-de-obra assalariada” <sup>61</sup>, porque incapazes de competir com um modelo de produção industrial fordista ou taylorista, dando-se ao mesmo tempo um êxodo rural fruto da procura de emprego nas fábricas das grandes metrópoles e nas minas.

Com António José Avelãs Nunes, temos que o Estado “obrigou as populações a um verdadeiro trabalho forçado nas manufaturas”, e “favoreceu o recrutamento de trabalho infantil, num tempo em que multidões de crianças a partir dos seis anos de idade trabalhavam nas manufaturas durante 17 e 18 horas cada dia, em turnos diurnos e noturnos”, sendo que “capitais não faltavam, que o comércio e a exploração coloniais tinham propi-

---

<sup>60</sup> Avelãs Nunes, António J., (2005), ob. cit., pág. 418.

<sup>61</sup> *Ibidem*, págs. 418 a 421.

ciado a acumulação de lucros fabulosos à burguesia mercantil”<sup>62</sup>. Ou seja, se é no período mercantilista que se deu o surgimento desta nova classe social, não será com o liberalismo que a mesma desaparecerá, mantendo-se uma situação socialmente inaceitável de total exploração da mão-de-obra assalariada, mas desta feita pela iniciativa económica privada.

Como o refere Joseph Schumpeter, e “no que toca às realizações económicas, não se deduz que os homens estejam mais felizes ou até melhor na sociedade industrial de hoje do que estavam num solar ou aldeia medieval. [E], no que toca às realizações culturais, podem aceitar-se todas as palavras” e, “no entanto, odiá-lo [o capitalismo] – o seu utilitarismo e a destruição maciça de significado que lhe é natural – do fundo do coração. Pode dar-se menos valor à eficácia do processo capitalista em produzir valores económicos e culturais do que ao tipo de seres humanos que gera, e que depois deixa entregues a si mesmos, livres para fazer da sua vida uma confusão”<sup>63</sup>. Uma visão típica liberal, que infelizmente pressupõe uma igual liberdade de todos, trabalhadores e detentores de capital, não compreendendo que o excesso de liberdade uns coarta a liberdade dos outros.

Efetivamente, “era um otimismo grandioso” aquele que preenchia as teses liberais. “No entanto, fracassou a ideia otimista de um Estado que permitisse que a personalidade do indivíduo, a sociedade e a economia se desenvolvessem de acordo com as suas próprias leis. A bênção de uma economia que se desenvolvesse sem restrições por parte do Estado, revelou-se, para os milhares de operários apanhados pela engrenagem das novas fábricas e minas, como sistema de exploração desumana”<sup>64</sup>. Com Reinhold Zippelius, “os empresários e operários eram, sem dúvida, juridicamente livres de celebrar e rescindir contratos de trabalho, mas em termos económicos esta liberdade consistia para o operário na escolha entre trabalhar sob condições muitas vezes mais que indignas ou morrer de fome”<sup>65</sup>. Portanto, temos uma igual liberdade, mas apenas se analisada de uma perspetiva formal, pois *de factum* eram poucos ou nenhuns os direitos da classe operária.

E, será neste contexto de exploração, que surgirão diversos processos de luta política, fruto “a partir do final da primeira metade do século XIX, [d]a influência da doutrina socialista – em todas as suas formas, tais como o comunismo, o socialismo utópico, o so-

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, págs. 420 e 421.

<sup>63</sup> cf., Schumpeter, Joseph, (1943), “Capitalism, Socialism and Democracy”, George Allen & Unwin, Cap. XI, pág.129, citado por: César das Neves, João, (2011), ob. cit., pág.59 e 60.

<sup>64</sup> Zippelius, Reinhold, (1997), ob. cit., pág. 379.

<sup>65</sup> *Idem*, pág. 379.

cialismo científico e o pensamento social católico – [que se] pauta[m] por uma extrema importância dada ao fortalecimento dos direitos sociais e económicos no mundo, numa época em que, no dizer de alguns pensadores, os excessos individualistas do capitalismo conduziram as massas proletárias a um grau de miséria incompatível com a dignidade humana. Na perspectiva do socialismo, os trabalhadores devem tomar consciência de uma condição precária que é aquela em que se movimentam [...], uma precariedade que se verifica no plano laboral, mas também tendo em atenção os cuidados de saúde, sanitários, de educação e habitação que lhes são próprios. A insegurança em que geralmente vivem, deve ser o mote para a sua insatisfação e rebelião contra as classes ditas privilegiadas”<sup>66</sup>.

Em síntese, são “conhecidos os ideais do socialismo: a luta dos trabalhadores contra a burguesia e a construção de uma sociedade em que impere um poder democraticamente exercido pelos trabalhadores, bem como uma nova interpretação para a distribuição dos bens, feita em função do trabalho de cada um e não do nascimento ou de quaisquer privilégios”. Assim, “o inimigo de eleição do socialismo é o liberalismo” e os “socialistas acusam os liberais de insensibilidade perante os males morais que os indivíduos têm de suportar [...], como criticam o liberalismo económico por incapacidade de compreender que os automatismos sociais não explicam os desígnios dos governantes”, uma “crítica económica, assente na impossibilidade do interesse individual de muitos ser sacrificado ao lucro económico de poucos” e de que “a livre concorrência não conduz à justiça na repartição das riquezas, mas antes ao agravamento das desigualdades sociais”<sup>67</sup>.

Deste modo, e como resposta ao contexto social e político de meados do séc. XIX, surgirão no século XX os primeiros Estados Sociais, *e.g.*, com as Constituições Mexicana de 1917 ou a de Weimar de 1919, se bem que apenas no pós-II Grande Guerra é que os mesmos se edificarão *de factum* na Europa (cfr. *infra*, Parte I, Capítulo II, § 2).

Deixamos, portanto, desde já claro, de que não constituindo os diversos Estados totalitários e autoritários do séc. XX, *e.g.*, da Alemanha nazi, da Itália fascista ou da União Soviética comunista, Estados de Direito<sup>68</sup>, não nos deteremos com a sua análise. Também, e tendo-se que a social-democracia é herdeira do socialismo e da doutrina social da Igreja, pese embora as mais das vezes anti leninista e muitas outras anti marxista, e não

---

<sup>66</sup> Banond, Isabel, (2014), *ob. cit.*, págs. 361.

<sup>67</sup> *Idem*, pág. 361.

<sup>68</sup> Reis Novais, Jorge, (2013), *ob. cit.*, págs. 127 a 178.

se constituindo este *quid* como essencial para a presente tese, temos o socialismo em sentido amplo como o principal movimento político que determinará a transição do Estado de Direito liberal para o Estado Social do século XX. E, daqui, que não nos detenhamos igualmente com as suas diversas ramificações. <sup>69</sup>.

Com maior relevância para o presente texto, temos com Vito Tanzi, que “o século XX assistiu a uma progressiva, mas grande expansão do Estado na economia”, algo particularmente evidente nos “dados sobre o crescimento da despesa pública em percentagem do PIB”: “nos novos países industrializados esse percentual cresceu, em média, de cerca de 12% em 1913 para 45% em 1995”. Reiterando o autor, que “o pensamento marxista e socialista, criou enormes pressões sobre os Governos das economias de mercado, para desempenharem um papel significativo na redistribuição de rendimentos” (t.n.) e, mesmo não se seguindo o exemplo das economias coletivistas, surgiu à data a ideia de uma economia mista que importaria sempre um peso maior do Estado <sup>70</sup>.

E, assim, “a redistribuição de rendimentos passou a ser vista como um importante e legítimo objetivo, que clamava por políticas para reduzir o rendimento dos ricos e para aumentar o rendimento dos pobres. A tributação do rendimento com taxas bastante progressivas, subsídios para bens essenciais e pagamentos de previdência social, tornaram-se políticas governativas comuns”, que “não existiram ou foram raras no passado”, *e.g.*,

---

<sup>69</sup> “O socialismo não leninista comporta a generalidade das opções social-democratas que ao longo do século XX e, neste século XXI, existem à escala mundial. Ideologicamente, é herdeiro, mais ou menos direto do socialismo oitocentista e tem pouca relação com o marxismo, sobretudo depois de 1945. Esta postura surge especialmente como contraponto à ideologia marxista professada pela URSS e depois na China, e é patrocinada pelos partidos sociais-democratas que vão construindo as tentativas de renovação da doutrina socialista, muitas vezes mais por exclusão de partes do que através de uma real rutura com o marxismo”, *cfr.*, Banond, Isabel, (2014), *ob. cit.*, págs. 428 e 429. Como características de ambos e em traços amplos, do marxismo e do leninismo, temos a apropriação coletiva dos meios de produção e “as guerras de classe entre burguesia e proletariado”. Contudo, para o marxismo, “o socialismo poderia ser alcançado através de meios pacíficos por via de uma reforma legislativa em sociedades democráticas [...], sem necessidade de uma revolução, porque a ética pode ser restaurada num sistema capitalista, sendo o Estado um bem essencial para os trabalhadores”, *cfr. idem*, págs. 418 a 420, por outro lado, e para o leninismo, temos que “a revolução proletária tem um objetivo: a democratização plena através de um regime comunista [e], de modo imediato, trata-se do aniquilamento do Estado burguês de forma cabal e célere”, ou seja, havendo apenas democracia no seio de um partido único e por via do “centralismo democrático”, *cfr. ibidem*, pág. 423.

<sup>70</sup> Tanzi, Vito, (1997), “*The Changing Role of the State in the Economy: A Historical perspective*”, em “*IMF Working Paper – WP/97/114*”, págs. 9 e 10.

como com as *poor laws* britânicas do século XVII. “O crescimento da despesa pública em educação e saúde”, inelutavelmente dois potenciais elevadores sociais, “foi muitas vezes justificado em termos do seu impacto na redistribuição de rendimentos” (t.n.) <sup>71</sup>.

Por último, e no plano da ciência económica, “o pensamento keynesiano também criou pressões sobre os Governos para ajudarem a manter o rendimento disponível dos indivíduos aquando de flutuações cíclicas e para estabilizar a economia”. Então, “programas de obras públicas e compensações pelo desemprego, em conjunto com a expansão do setor público [...], eram justificados por esta razão. Esquemas de pensões públicas, frequentemente com características redistributivas e várias formas de assistência àqueles cujos rendimentos caíam abaixo de determinados níveis, foram introduzidos em muitos países” e, as “empresas públicas, foram usadas para maximizar o emprego público. O objetivo, fora o de construir uma economia com características que reduzi[ri]am a sua exposição a flutuações [...], pois acreditava-se que países com um grande setor público se encontravam menos sujeitos a ciclos económicos. Em conclusão, o pensamento keynesiano foi usado para justificar uma expansão do papel económico do setor público”, em todos os quadrantes da vida da comunidade (t.n.) <sup>72</sup>.

Assistiu-se, ainda, a outros “desenvolvimentos técnicos na Economia [e] em particular depois da Segunda Guerra Mundial, que providenciaram justificações adicionais para a intervenção do setor público. Por exemplo, o conceito de bem público feito popular por economistas influentes como Paul Samuelson e Richard A. Musgrave, justificou a provisão governamental de muitos bens com características de bens públicos”. E, é também agora que surge o conceito económico de externalidade, “reconhecendo-se que o consumo ou a produção de certos bens, criava mais um caso de falhas de mercado que requereriam a intervenção do Governo” <sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> *Idem*, pág. 10.

<sup>72</sup> *Ibidem*, pág. 10. A revolução keynesiana, “correspondeu a um novo pensamento económico, sustentado no pressuposto de que um combate [bem] sucedido à Depressão passava pela adoção de políticas económicas públicas para estimular a procura efetiva global. Nesta linha, o pensamento de Keynes assentava num importante e inovador leque de premissas em que avultam a introdução da perspetiva macroeconómica e de mercado, que havia ocupado até aí a ciência económica, e ainda a defesa da integração entre economia e Finanças Públicas, como parte de um mesmo todo”, cf., Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 87.

<sup>73</sup> Tanzi, Vito, (1997), ob. cit., pág. 11.



Portanto, convirá analisar agora o tipo de sociedade política que sucedeu ao Estado de Direito liberal, pois à semelhança de Jorge Miranda, temos o Estado de Direito Social como a sociedade política que se segue e em termos de continuidade, visando a mesma “um esforço de aprofundamento e de alargamento concomitantes da liberdade e da igualdade em sentido social, com [a] integração política de todas as classes”<sup>74</sup>. *In fine*, visando-se a efetivação de uma ideia de igualdade material e de liberdade para todos.

## § 2 – O Estado Social

Uma vez efetuado um enquadramento, mesmo que breve, da envolvente social e política, bem como dos desenvolvimentos que se verificaram na ciência económica, na passagem do século XIX para o século XX, temos agora que nos debruçar sobre a caracterização da sociedade política: Estado Social. Será que a mesma é compatível com a ideia de Estado de Direito, e porque motivo é que a adjetivamos como Social e não como *Welfare State* ou Estado-providência? Quando é que se efetiva e constrói na prática este projeto de sociedade, e porque motivo é que o mesmo, no final do século XX, começa a ser posto em causa? Questões a que tentaremos dar resposta nas linhas que se seguem.

Previamente e adensando o que ficou escrito (cfr. supra, Parte I, Capítulo II, § 1), temos com Jorge Miranda que o Estado Social “não é senão uma segunda fase do Estado constitucional, representativo [e] de Direito”, essencialmente por dois motivos. Primeiro, “porque para lá das fundamentações que se mantêm ou superam (iluminismo, jusracionalismo, liberalismo filosófico) e o individualismo que se afasta, a liberdade das pessoas continua a ser o valor básico da vida coletiva e a limitação do poder um objetivo permanente”. Segundo, porque continua a ser”, ou efetivamente passa a ser, “o povo como unidade e totalidade dos cidadãos, conforme [o] proclamara a Revolução francesa, o titular do poder político”<sup>75</sup>. E, daí, o alargamento da liberdade e da igualdade para todos.

Como o referem Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos, o princípio da igualdade, é a pedra de toque de um qualquer Estado de Direito e Democrático, sendo que as situações entre si iguais devem ser tratadas de modo igual e as diferentes de maneira diferente, na medida da respetiva diferença. Portanto, e uma vez “apurada a identidade substancial entre [as] situações”, aquilo que se impõe é que “não se trate desigualmente o que é igual e que se trate de forma igual o que é igual”, o que “implica que a adminis-

---

<sup>74</sup> Miranda, Jorge, (2014), ob. cit., pág. 107.

<sup>75</sup> *Idem*, pág. 108.

tração tenha o dever de não agir de modo a introduzir desigualdades”, bem como que tenha “o dever de agir no sentido de [as] corrigir ou evitar” <sup>76</sup>.

É hoje, consensualmente aceite, que uma qualquer diferenciação entre pessoas carecerá da “necessidade de justificação” ou de “fundamento material bastante”, “em todas as ações ou intervenções do Estado que se mostrem em contradição potencial ou real [...] com a referência da igualdade”. Sobre a teoria da Proibição do Arbítrio, com base no artigo 13.º da nossa Constituição, cf. entre outros, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 232/03, 186/90 ou 44/84, bem como a posição de José Melo Alexandrino <sup>77</sup> sobre a mesma, numa lógica cujas origens podem ser identificadas na Antiguidade Clássica.

O princípio da igualdade, encontra as suas “raízes no conceito aristotélico de justiça distributiva, segundo o qual a justiça consiste em dar a cada um aquilo que lhe é devido” <sup>78</sup>, o que respalda no *suum cuique tribuere* de Ulpiano em Roma, no *dar a cada um o seu direito*, bem como em toda a sua conceção moderna <sup>79</sup>. Acontece, contudo, que a grande problemática, intrinsecamente ligada e como o veremos à ideia de Justiça, consiste precisamente no critério de distribuição adotado (cfr. infra, Parte II, Capítulo I, § 3), na medida da diferença que se adote *in concreto*.

Por exemplo, para Aristóteles, a graduação deveria ser feita “segundo o princípio da distribuição de acordo com o mérito”, o que *per si* “envolve controvérsia”, pois o que este seja “não é o mesmo para todos”. De acordo com o autor, para os democratas teríamos a liberdade, para os oligarcas a riqueza ou o berço e para os aristocratas a excelência <sup>80</sup>. Portanto, e já à data, bem poderíamos ter conceções díspares consoante o prisma de análise e em função da inserção do indivíduo numa determinada comunidade temporal. E como o refere Maria Glória Martins, “falar do princípio da igualdade no contexto da civi-

---

<sup>76</sup> Rebelo de Sousa, Marcelo & Salgado Matos, André, (2008), ob. cit., págs. 225 e 226.

<sup>77</sup> Melo Alexandrino, José, (2011), “Direitos Fundamentais – Introdução Geral”, 2.ª Edição, Cascais: Principia, pág. 81.

<sup>78</sup> Rebelo de Sousa, Marcelo & Salgado Matos, André, (2008), ob. cit., pág. 225.

<sup>79</sup> Suplantando-se a conceção particular da justiça como “complexo de todas as virtudes” e tendo-se como seu “objeto imediato: a atribuição do seu a cada qual”, cfr. Albuquerque, Ruy & Albuquerque, Martim, (2005), “História do Direito Português”, I Volume, 12.ª Edição, Rio de Mouro: Pedro Ferreira - Artes Gráficas, págs. 95 e 96.

<sup>80</sup> Aristóteles, (2015), “Ética a Nicómaco”, tradução de António de Castro Caeiro, 4.ª Edição, Maia: Quetzal, pág. 123.

lização ocidental”, “significa falar duma maneira específica de pensar e estruturar a vida social [...], onde os comportamentos humanos adquirem um significado especial”, “graças à influência da sociedade num destino comum” (t.n.)<sup>81</sup>.

Mas, para além deste *quid*, aquilo que verdadeiramente importará no Estado Social, será “articular direitos, liberdades e garantias (direitos cuja função imediata é a proteção da autonomia da pessoa), com direitos sociais (direitos cuja função imediata é o refazer das condições materiais e culturais em que vivem” essas mesmas pessoas). Tratar-se-á, *in fine*, “de articular igualdade jurídica (à partida) com igualdade social (à chegada), e segurança jurídica com segurança social e, ainda, de estabelecer recíproca implicação entre liberalismo político (e não já, ou não já necessariamente, económico) e democracia, retirando-se do princípio da soberania nacional todos os seus corolários, com a passagem do governo representativo clássico à democracia representativa” moderna<sup>82</sup>.

Portanto, será que é coadunável com o conceito de Estado de Direito, um outro Estado mais atuante e interventivo na vida da comunidade e, subsequentemente, na esfera de liberdade individual dos seus cidadãos?

Bem se poderá contestar, que a socialização do Estado contenderia com a sua definição como de Direito, mas pelo contrário, o “princípio da socialidade forjado da constatação da perda de legitimidade de uma ordem fundada no livre jogo da concorrência das autonomias individuais, induzia no plano específico do Estado de Direito, uma reavaliação do sentido da limitação jurídica do Estado. Com efeito, para que o princípio do Estado de Direito pudesse conservar a sua operatividade no contexto das novas relações entre o Estado e os cidadãos, a limitação do Estado não se podia traduzir exclusivamente na ideia de delimitação externa de uma zona de autonomia individual garantida contra as eventuais invasões do poder público, mas exigia, também, uma vinculação jurídica do Estado no sentido de uma intervenção positiva destinada a criar as condições de uma real vivência e desenvolvimento, da liberdade e personalidade individuais”<sup>83</sup>.

Segundo, porque é que adjetivamos a sociedade política *sub judice* como Estado Social, e não como *Welfare State* ou Estado-providência? Com Isabel Banond, temos que

---

<sup>81</sup> Glória Garcia, Maria, (1999), (1999), “*Principe d’égalité*” em “Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Volume 13, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, pág. 67.

<sup>82</sup> Miranda, Jorge, (2014), ob. cit., pág. 108.

<sup>83</sup> Reis Novais, Jorge, (2013), ob. cit., págs. 198 e 199.

o *Welfare State* é um conceito mais económico que jurídico, se bem que com particular relevância na construção das democracias liberais, sendo “comummente entendido, como aquele em que o poder, num Estado democrático, é usado de modo deliberado para regular e modificar o livre jogo das forças políticas e económicas, no sentido de promover uma redistribuição dos bens” e, não necessariamente, um pleno desenvolvimento da personalidade e liberdade individuais <sup>84</sup>.

Contudo, a caracterização “não é pacífica, já que pode tratar-se de um anormal e eventualmente criticável desvio às regras do mercado, tal como ocorre no liberalismo clássico, quando se preconiza a abstenção de intervenção estatal nas atividades privadas”. O mesmo, “acaba por ser admitido como instrumento vital na objetivação das desigualdades sociais que se pretende erradicar, e promotor institucional do sentimento de comunidade”, pese embora, e “já no decurso do século XX, [sermos] confrontados com dois importantes legados da precedente centúria, que ultrapassam a mera conceção ideológica e cujos objetivos expositivos assentam, por um lado, no renascimento do utilitarismo inglês, então associado a uma ideia de felicidade coletiva ou de grupo, e por outro às ideias francesas de solidariedade social, enfatizando o suporte estadual da responsabilidade individual”, assente numa *ratio* de manutenção de mínimos pelo Estado <sup>85</sup>.

Como o denota Jorge Reis Novais, e comungando do mesmo tipo de preocupações que o Estado Social, o *Welfare State* “relewa, sobretudo, da dimensão do Estado-providência, mais diretamente vocacionada para a consecução do bem-estar dos cidadãos e o seu acesso a um mínimo, progressivamente elevado, de bens materiais; neste sentido é [...], um conceito mensurável, em função dos índices de rendimento, dos números do orçamento afetados às prestações sociais, da intervenção do Estado na redistribuição da riqueza, da política fiscal, enquanto o Estado Social integra uma dimensão que não pode ser apreendida em termos quantitativos” <sup>86</sup>. Ou seja, temos um projeto de construção de uma sociedade política, onde se salvaguardam as liberdades individuais, mas onde se visa um pleno desenvolvimento da personalidade individual de cada indivíduo.

Um posicionamento diferente, a título de nota, é aquele que encontramos em Luís Cabral de Moncada, que reconduz a classificação de Social à natureza “axiológica do hu-

---

<sup>84</sup> Banond, Isabel, (2014), ob. cit., pág. 451.

<sup>85</sup> *Idem*, págs. 451 e 452

<sup>86</sup> Reis Novais, Jorge, (2013), ob. cit., pág. 189.

mano-social” que encontramos em diversas sociedades políticas. Assim, bem poderia ser designado como Estado Social um Estado-providência ou *Welfare State*, pois o que importaria seria a prossecução ou não de fins sociais pela sociedade política em questão. Leia-se, que “a natureza axiológica do humano-social, fundada no respeito mútuo dos homens, impõe-se teoricamente aos dois” Estados, de “Direito e de Direito Social” <sup>87</sup>.

Mas, para nós, é claro que será tão-só no século XX, um século “marcado por convulsões bélicas, crises económicas, mudanças sociais e culturais e progresso técnico sem precedentes”, que “à fase liberal do Estado constitucional vai seguir-se uma fase social” <sup>88</sup>, alterando-se o seu pendor não democrático e dando-se uma maior relevância às questões sociais, nem que não seja pelo disseminar do sufrágio universal, a que corresponde uma representatividade política de todos, burgueses e operários, e a uma representação política dos interesses de todas as classes sociais.

Em suma, a adjectivação do Estado como Estado Social, e “na medida em que constituía pressuposto teórico global da caracterização liberal do Estado de Direito, a ideia de separação Estado-sociedade”, advém precisamente da sua “obrigatória reavaliação por parte de qualquer tentativa que vise a superação do modelo liberal. [E], é exactamente o carácter específico desta reavaliação, traduzida no que pode ser designado como uma intenção de estadualização da sociedade e recíproca socialização do estado, que confere sentido novo ao Estado Social” <sup>89</sup>.

E, no plano dos direitos fundamentais, assistimos à chamada “fundamentalização dos chamados direitos sociais”, através da sua consagração constitucional em Portugal, ou por via do seu desenvolvimento jurisprudencial como na Alemanha, sendo que estes direitos da denominada segunda geração, levariam a uma própria “reinterpretação dos próprios direitos, liberdades e garantias”, de primeira geração, “passando a ser admitidas compressões do próprio conteúdo dos direitos clássicos, determinadas pelo objetivo de garantir uma igualdade material de todos os cidadãos”. Assim, e “em consequência desta

---

<sup>87</sup> Cabral de Moncada, Luís, (2014), “Filosofia do Direito e do Estado”, Volume II, Reimpressão da 1.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Coimbra Editora, págs. 212 e 213.

<sup>88</sup> Miranda, Jorge, (2014), ob. cit., págs. 101 e 102.

<sup>89</sup> Reis Novais, Jorge, (2013), ob. cit., págs. 179 e 180.

desvalorização do direito de propriedade, assiste-se à generalização da atribuição de direitos políticos”<sup>90</sup>.

Por último, quando é que se efetiva e constrói na prática este projeto de sociedade política, e porque motivo é que o mesmo, no final do século XX, começa a ser posto em causa? Os dados estatísticos permitem-nos aferir, que a colmatação das desigualdades sociais e o esbater das classes sociais, objetivos primeiros do Estado Social, apenas se verificam no pós-II Guerra Mundial, quando o Estado Social se edifica na Europa e até certo modo nos EUA, como *Welfare State*, denotando-se um movimento contrário desde o último quartel do século XX.

Veja-se, que a estratificação social em pirâmide com um povo pobre na base uma burguesia pouco significativa algures no meio e um clero e nobreza ricos no topo, apenas será verdadeiramente mitigada com o advento do Estado Social no século XX. No denominado Estado de Direito liberal, não se garantiriam propriamente muitos direitos, pois poucos os teriam para respeitar e defender. Por exemplo, na França de 1789, estima-se “que a aristocracia representava entre 1% e 2% da população, o clero menos de 1%” e, o “Terceiro Estado”, constituído pelo que se tinha por povo e que compreendia um vasto leque da população que se estendia “dos camponeses há burguesia [...], mais de 97%”<sup>91</sup>. Somente quando o desiderato da “justiça social e a prossecução da igualdade material – e não já apenas da igualdade perante a lei – são elevadas a fins essenciais do Estado”, é que este “se afirma como Estado Social”<sup>92</sup>.

Com Thomas Piketty, e ao se analisar o percentual de riqueza proveniente dos rendimentos do trabalho e do capital em relação aos diversos decis da população – sendo o primeiro constituído pelos 10% mais pobres e o último pelos 10% mais ricos, o que perfaz 10 decis equivalentes a 100% ou ao total da população – chega-se à conclusão de que em diversos Estados as desigualdades se têm vindo a agravar, dos anos oitenta em diante, e inclusivamente para níveis prévios à I Guerra Mundial.

Como o autor o refere, e “nas vésperas da Primeira Guerra Mundial, a parte do decil superior era da ordem de 45%-50% do rendimento nacional em todos os países europeus, divergindo pouco mais de 40% nos Estados Unidos”. “Durante os anos 1950-1970,

---

<sup>90</sup> Reis Novais, Jorge, (2014), ob. cit., págs. 32 e 33.

<sup>91</sup> Piketty, Thomas, (2014), ob. cit., págs. 43 e 373.

<sup>92</sup> Jorge Reis Novais, (2014), ob. cit., pág. 31.

a parte do decil é bastante estável e relativamente parecida nos Estados Unidos e na Europa, por volta de 30%-35%”. “Depois, a fortíssima divergência que se inici[ou] nos anos 1970-1980, lev[ou] à seguinte situação: nos anos 2000-2010, a parte do decil superior atinge 45%-50% do rendimento nacional dos Estados Unidos” e, “entre os países europeus, observa-se [...] uma grande diversidade de casos: do mais desigual (o Reino Unido com mais de 40% do rendimento nacional para o decil superior), ao mais igualitário (a Suécia, com menos de 30%), passando por todos os casos intermédios (e entre eles a Alemanha e a França com cerca de 35%)” <sup>93</sup> (cf. Figuras 1 e 2).

Contudo e em abono da verdade, não se deve passar a ideia “que o pensamento liberal postergasse, em absoluto, qualquer forma de mútuo condicionamento entre o Estado e [a] Sociedade”. “Pelo contrário, os antecedentes da atividade assistencial do Estado podem ser claramente localizados no século XIX ou ainda antes, mas, é sobretudo nos finais do século XIX, que sob o impulso conjugado das lutas populares e de intenções políticas de reforma social, se assiste na generalidade dos países europeus e a partir das mútuas privadas, ao progressivo estabelecimento por parte do Estado, dos seguros contra acidentes de trabalho ou doenças profissionais e ao aparecimento de uma legislação laboral, tendente a refrear os excessos mais chocantes do capitalismo selvagem, especialmente nos domínios dos horários de trabalho e do trabalho infantil e feminino” <sup>94</sup>.

Ainda, e “como factos marcantes da evolução económica do século XX”, teríamos a “guerra de 1914-1918, que representou um enorme esforço militar em economia de guerra e forçou o Estado a assumir a orientação da economia em termos até aí desconhecidos, além de provocar roturas e acelerações dos movimentos sociais”; “o primeiro

---

<sup>93</sup> Piketty, Thomas, (2014), ob. cit., págs. 479 e 480.

<sup>94</sup> Jorge Reis Novais, (2013), ob. cit., pág. 180. Sobre a real existência de um capitalismo selvagem, temos as nossas reservas e dúvidas, parecendo-nos que o mesmo tão-só floresce no espaço de liberdade que o Direito e a Moral lhe concedem. “Há séculos que os críticos apontam sucessivamente os males supremos do capitalismo sem regras, leis e ética. Não notam, contudo que, entre todos os sistemas socioeconómicos da história, nunca existiu nenhum tão dependente das leis, das regras da ética quanto o capitalismo. O capitalismo não é, nem pode ser, selvagem. Nunca houve capitalismo entre selvagens. Ninguém abre uma fábrica, uma loja ou um banco sem ter a certeza de que as pessoas, em geral, respeitam os contratos, as combinações e a propriedade alheia, cumprindo as regras morais. E que, quando elas não o fazem, existem leis, polícias e tribunais para as fazer pagar. O sistema capitalista, precisamente por confiar na liberdade e iniciativa individuais, é, e sempre foi, o mais dependente da moral e [da] cultura do povo, por um lado, e das instituições e do Estado, por outro”, cfr., César das Neves, João, (2011), ob. cit., págs. 74 e 75.

após-guerra, caracterizado por uma situação de grande depressão e instabilidade, sobretudo na Europa”; “a crise de 1929 e a consequente depressão com deflação, enorme volume de desempregados e subaproveitamento dos fatores de produção”; “a segunda guerra mundial, ainda mais exigente e destruidora que a primeira”; “o segundo após-guerra, com o reforço do bloco socialista e a necessidade de uma intervenção económica para a reconstrução das economias abaladas, após o que se seguiu duradoura expansão social nas sociedades de consumo (1950-1970)”<sup>95</sup>.

Em sentido inverso, tivemos “os anos setenta e oitenta, com toda uma série de perturbações no plano interno e internacional e, a abertura, após as crises monetárias e os choques do petróleo, de uma profunda crise estrutural que ainda dura”. Em resultado destas crises, de “final dos anos oitenta e noventa”, assistimos ao “afundamento do bloco socialista e às tendências de privatização, neoliberalismo e nacionalismo”<sup>96</sup>. De facto, será a partir dos anos oitenta que se porá em causa e com maior acuidade, a intervenção do Estado na economia, *e.g.*, com Ronald Reagan e Margaret Thatcher, curiosamente em dois países anglófonos e com uma cultura jurídica diferente da romano-germânica.

Contudo, e a título de aviso, deixamos que a “redução das desigualdades observada nos países desenvolvidos entre os anos 1900-1910 e os anos 1950-1960, é antes do mais produto das guerras e das políticas públicas levadas a cabo na sequência desses embates”<sup>97</sup>, do que da ideologia política dominante. Infelizmente, e volvidos mais de 70 anos de paz na Europa, esta realidade é-nos hoje remota, distante e mesmo subvalorizada, quando as desigualdades sociais voltam a crescer no final do século XX e inícios do século XXI, colocando em cheque o Estado Social.

---

<sup>95</sup> Sousa Franco, António de, (2015), *ob. cit.*, pág. 59

<sup>96</sup> *Idem*, pág. 60.

<sup>97</sup> Piketty, Thomas, (2014), *ob. cit.*, pág. 41. “Os problemas típicos da transição de uma economia de paz para uma economia de Guerra e [n]um contexto económico problemático, conduziram a que não tenha bastado [uma] estrita intervenção pública”, pois também a destruição de capital (*e.g.*, de fábricas) contribuiu sobremaneira para a redução das desigualdades, a par “[d]a inflação, o desemprego e a carestia da vida”, que “impeliam a tomada de medidas dirigistas visando a luta contra a alta de preços e a garantia da repartição dos bens com o firme próprio de superar as disfunções do mercado, sequela da guerra”, *cf.*, Eduarda Azevedo, Maria, (2018), *ob. cit.*, págs. 84 e 85.



### § 3 – As Finanças Públicas ativas ou intervencionistas

Como o fizemos em relação à caracterização das Finanças Públicas liberais, e uma vez mais acompanhando o pensamento e a repartição feita por António de Sousa Franco, destacaremos as quatro perspetivas fundamentais do lugar e função das Finanças Públicas, as suas relações com a economia privada, a evolução das suas instituições e, em particular, das suas instituições financeiras <sup>98</sup>. Uma vez mais, temos que é do enquadramento social, político e económico, que resultam os desenvolvimentos verificados.

Primeiro, e diversamente do princípio da privatização da economia e da existência de um sector público reduzido, que conduzia ao princípio do mínimo e à respetiva simplicidade das Finanças Públicas, temos, agora, uma autonomia do sector público e das suas funções em relação à economia privada, havendo um equilíbrio entre esta e a economia pública, o que implicará uma dimensão crescente do sector público e da sua pluralidade e complexidade. O lugar e função das Finanças Públicas deixa de ser neutral, como que acantonado do livre funcionamento dos mercados, para adquirir um pendor interventivo, se, e quando, essa mesma intervenção se demonstrar necessária.

Ao contrário “do princípio da privatização – no seu sentido de subordinação do setor público ao privado e no de subalternidade quantitativa – pode dizer-se que as Finanças Públicas ganham aqui autonomia. Para além da satisfação das necessidades tradicionais” de defesa e/ou segurança e de justiça nos tribunais, “cabem-lhe novas funções tanto na satisfação de novas necessidades coletivas como na realização de objetivos de política económica e social”. Tal, sucede numa lógica de equilíbrio, “sem subordinar a economia pública à privada, como nas finanças liberais, nem a privada à pública, como nas finanças coletivistas”, mas propugnando-se sim pela existência de uma economia mista <sup>99</sup>.

Aqui, encontramos a regra do ótimo, segundo a qual “são a melhor satisfação das necessidades públicas e o possível ótimo social que inspiram o lugar das Finanças Públicas no conjunto da atividade económica”, passando o sector público a “absorver parcelas que se situam entre os 30 e 50 por cento do rendimento nacional”. E, quando o “património estadual alarga consideravelmente, multiplicam-se as empresas públicas, cresce o peso dos impostos e aumenta também o recurso aos empréstimos públicos: as finanças estaduais, que eram simples, assumem crescente complexidade, pelas novas funções que

---

<sup>98</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., págs. 62 a 66.

<sup>99</sup> *Idem*, págs. 62.

assumem”, surgindo “zonas crescente diferenciadas ou mais autónomas no sector público (serviços e fundos autónomos, empresas públicas, segurança social, regiões [e] organizações supranacionais)”. “O que era uniforme torna-se múltiplo e plural” <sup>100</sup>.

Já no que respeita ao relacionamento entre a atividade financeira e a economia privada, o mesmo também divergirá do “liberalismo, que assentava na ideia de separação entre atividade económica e Finanças Públicas”. “As práticas e as teorias intervencionistas, passam a orientar-se pelo princípio da integração entre economia e finanças: uma e outra fazem parte do mesmo conjunto económico-social e estão sujeitas à interação das mesmas forças e princípios (sociais, económicos ou políticos)”. Efetivamente, “as Finanças Públicas abandonam o ideal de neutralidade e passam a visar o aproveitamento pleno de todos os seus efeitos, a fim de influenciar o comportamento dos sujeitos económicos privados e a economia global [...], passam, designadamente, a ser utilizadas como instrumento de políticas económicas e sociais [...], surg[indo] as políticas financeiras” e as Finanças Públicas funcionais <sup>101</sup>.

Poderíamos, portanto, comentar “que as Finanças Públicas são agora dominadas pela funcionalidade, sendo a sua estrutura e gestão determinadas pelos fins sociais que elas visam realizar”, passando as finanças a ser marcadas por uma “atitude e uma prática intervenientes. O Estado abandona a sua posição de abstenção e quer assumir um papel

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, pág. 63. É desde o final da II Grande Guerra mundial, que as organizações supranacionais proliferam. Denote-se, que “a Guerra e o duro período que se lhe seguiu funcionaram, ainda, como os verdadeiros motores de todas as mudanças e fraturas. Assim, depois de estabelecida a paz, assistiu-se ao florescimento de projetos de cooperação intergovernamental [...], que apropriado[s] pelo pensamento político, pass[aram] a corporizar o modo de diálogo interestadual do mundo moderno, traduzindo uma forma inovadora de relacionamento entre os Estados, suscetível de fazer valer os mecanismos de solidariedade no estrito respeito das soberanias nacionais”. “E foi com este objetivo que, de modo a viabilizar o plano Marshall, um instrumento da Guerra Fria que os Estados Unidos fizeram depender da criação de laços de uma cooperação intergovernamental efetiva, [que] em 1944 nasceu *Bretton Woods* [e] o Banco Monetário para a Reconstrução e o Desenvolvimento, a par do Fundo Monetário Internacional e, em 1947, o GATT, todos eles protagonistas de primeira linha da nova ordem económica internacional em gestação, para substituir as políticas autárquicas que haviam conhecido grande desenvolvimento no período entre as duas Guerras”, cf., Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., págs. 93 e 94.

<sup>101</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., págs. 63 e 64.

diverso na economia, restringindo a atividade privada e assumindo fins autónomos: passa, pois, a ser ativo, e não passivo ou abstencionista” como no período liberal <sup>102</sup>.

Como o refere Vito Tanzi, e em relação à literatura da época, o “desenvolvimento económico, frequentemente supunha que os governos tinham competências que faltavam no setor privado. Por exemplo, um dos argumentos usados para justificar o papel do governo em atividades de produção direta (através de empresas públicas), foi que as competências de gestão estavam faltando no sector privado, mas, de alguma forma, elas estavam disponíveis no setor público. Outra, foi que, devido à sua grande escala, algumas atividades ou projetos exigiam quantidades de capital, ou um grau de especialização, que somente o setor público poderia gerar ou reunir. Outra ainda, era que a informação essencial para a realização bem-sucedida de algumas atividades, estava mais disponível [...] para o setor público” que para o setor privado da economia (t.n.) <sup>103</sup>.

Já em relação à evolução das instituições jurídico-políticas, alguns aspetos “que tinham caracterizado o liberalismo e que se orientavam pelas ideias de garantia individual e predomínio parlamentar, vão conhecer alterações significativas tendentes a tornar preponderantes a eficácia e a justiça substanciais”. Temos, assim, um declínio da instituição parlamentar e o surgimento de formas de participação diversas dos cidadãos, uma afirmação dos direitos económicos e sociais e, ainda, limitações ao princípio da legalidade, cuja visão estrita era apanágio da Administração liberal <sup>104</sup>.

Mesmo que sem intenção, assistiu-se a um declínio da instituição parlamentar com a “concentração de poderes no Governo”, e tendo-se claro que “a tecnocratização e burocratização das decisões, originam uma certa decadência dos Parlamentos, reforçada pelo predomínio dos instrumentos de planeamento e programação e pela importância das políticas monetárias traçadas pela cooperação técnica Governo-banco central”. “Por outro lado, a existência de formas mais diversificadas de participação e intervenção social dos grupos de interesses, leva a uma larga pluralidade das formas de decisão e controlo da política económico-social [e] a possibilidade de divergências entre estes agentes oligopolistas e os reais interesses dos cidadãos, leva ao multiplicar de formas de intervenção e participação direta destes, quer sob o ângulo dos direitos de intervenção individual, quer

---

<sup>102</sup> *Idem*, pág. 64.

<sup>103</sup> Tanzi, Vito, (1997), ob. cit., pág. 12.

<sup>104</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., págs. 64.

na forma da opinião pública mediatizada pelos meios de comunicação social, quer através do recurso aos referendos em matéria financeira (designadamente sobre o nível dos impostos e a afetação dos recursos por via das despesas)”<sup>105</sup>.

A pedra de toque das Finanças Públicas intervencionistas, é o relevo dado aos direitos económicos e sociais. “Sem que os direitos, liberdades e garantias do tipo clássico sejam necessariamente subalternizados, (embora possam sê-lo, quando [...] se integram numa estrutura de Estado autoritária, ou até totalitária)”, surgem com crescente “expressão financeira direitos económicos e sociais. Assim, o direito à segurança social, o direito ao trabalho e ao emprego, o direito à saúde, o direito à educação, a nova dimensão da igualdade de oportunidades e qualidade de vida, exprimem-se em numerosas pretensões que determinam prestações por parte do Estado, da Administração Pública ou de outras entidades públicas”, conduzindo a um “aumento das despesas e do setor público”<sup>106</sup>.

E resulta do exposto, uma perversão do princípio da legalidade, que se alastra “com a componente tecno-burocrática dos Estados modernos”, ou num “sentido mais limitado, com a partilha de muitos poderes financeiros entre Parlamentos e Governos”, como se apercebe pela “competência legislativa do Governo concorrente ou subordinada à do Parlamento”, o “abuso de autorizações legislativas” ou a “transferência do crédito público para instituições monetário-financeiras imunes ao controle público”<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> *Idem*, págs. 64 e 65. Sobre o recurso ao referendo convém frisar, que de acordo com a nossa Constituição, «são excluídas do âmbito do referendo: as questões e os atos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro», nos termos da alínea b), do n.º 4, do artigo 115.º, pelo que nas matérias elencadas ter-se-á sempre que ter uma mediatização dos interesses dos cidadãos, por via da representatividade política parlamentar ou, ainda noutros fóruns constituídos para o efeito, *e.g.*, como o é paradigmático e em sede de concertação social o Conselho Económico e Social, cf. o artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>106</sup> *Ibidem*, pág. 65.

<sup>107</sup> *Ibidem*, págs. 65 e 66. Convém aclarar que o princípio da legalidade se situa “em larga medida, numa linha de continuidade e aprofundamento e não de rutura radical em relação ao Estado Liberal”. “O Estado Social não vem pôr totalmente em crise o entendimento do princípio da legalidade até então vigente. A preferência irrestrita da lei sobre os atos da administração e a precedência de lei em matéria de administração agressiva são um legado liberal assumido pelo Estado Social”, *e.g.*, denote-se a reserva de lei fiscal, cf., Rebelo de Sousa, Marcelo & Salgado Matos, André, (2008), *ob. cit.*, págs. 162 e 163. Contudo, e no que diz respeito ao BCE e ao Banco de Portugal, o legislador ordinário não dispõe de qualquer liberdade de conformação da sua atividade. No art.102.º da CRP, revisto pela necessidade da sua adequação aos normativos comunitários e pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, estabeleceu-se que o Banco de Portugal «é o banco central nacional e exerce as suas funções nos termos da lei e das normas internacionais

Por último, e no que concerne aos instrumentos financeiros, temos o ressurgir do património, a saturação fiscal e a limitação do princípio do equilíbrio orçamental. “As finanças intervencionistas são caracterizadas por um importante ressurgimento do património e das receitas patrimoniais, sobretudo das provenientes do património mobiliário; assume, então o Estado, cada vez mais uma posição de empresário (criando empresas públicas) ou mesmo de capitalista em empresas mistas, obtendo receitas provenientes de empreendimentos produtivos, etc.”. “Ao mesmo tempo, a importância do imposto é grande, como o era nas finanças clássicas, mas ele passa a ser utilizado numa perspectiva extra-fiscal, como instrumento de política económica ou de política social (servindo, por exemplo, para redistribuir a riqueza ou para combater a inflação); e a carga fiscal sobe continuamente, atingindo limites sociais e políticos” polémicos, que levam a “pôr o problema da saturação fiscal”<sup>108</sup>.

Denote-se, que de feição com o intervencionismo estatal, “o princípio do equilíbrio orçamental é abandonado ou pelo menos deixa de ser unanimemente aceite e praticado com tanto rigor, passando o desequilíbrio a ser defendido em determinadas circunstâncias, como forma de o Estado combater os aspetos mais negativos da conjuntura (desemprego, depressão), e sendo em outras tolerado como consequência da expansão do se-

---

a que o Estado Português se vincule», um preceito que radica no art.107.º do Tratado de Maastricht, de 7 de fevereiro de 1992, onde se estipulou que «os bancos centrais nacionais ou qualquer membro dos respectivos órgãos de decisão, não podem solicitar ou receber instruções das Instituições ou organismos comunitários, dos governos dos Estados-membros ou de qualquer outra entidade», o que corresponde à atual redação do art.130.º do TFUE, que estabelece uma igual independência para o BCE, sendo a política monetária uma competência deste e com o «objetivo primordial» da «manutenção da estabilidade dos preços», cf., o art.127.º, n.º 1 do TFUE.

<sup>108</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., págs. 66. Esta ideia de saturação fiscal é precisamente a que subjaz à conhecida “curva de Laffer”, representada num gráfico ortogonal como uma parábola cujo vértice se encontra para cima (como que representando um U invertido). A mesma, “celebrizada nos anos 70 pelo economista Arthur Laffer, e de algum modo posta em prática nos anos 80 pela inflexão de política económica tentada nos E.U.A. pelo presidente Ronald Reagan”, assenta na ideia “de que a taxa do imposto pode condicionar negativamente a receita tributária, a ponto de poder asseverar-se que a redução do peso económico dos tributos pode resultar até num incremento da receita do imposto”. “Sendo uma noção de resto banal e intuitiva – bastando pensarmos como ela pode ser ilustrada pela velha parábola [e desta feita alegórica] da «galinha dos ovos de ouro» – no entanto ela inspirou a evolução da política macroeconómica conhecida como «economia do lado da oferta»”, cf., Araújo, Fernando, (2009), “Introdução à Economia”, 3.ª Edição, Coimbra: Almedina.

tor público e das suas novas responsabilidades”<sup>109</sup>. Em consequência, e com Maria d’Oliveira Martins, a evolução “dos paradigmas modernos de despesa pública foi contribuindo para o aumento da despesa e para o consequente desequilíbrio orçamental que se lhe associa”, sendo que nas palavras da autora, este “foi favorecido essencialmente por duas razões”: “uma, prende-se com a alteração do próprio papel da despesa pública”, a outra, “com o desenvolvimento de novas ideias acerca do equilíbrio orçamental”<sup>110</sup>.

Agora, a despesa pública não é mais tida como improdutiva passando a estar associada quer a funções económicas como a funções sociais. “Reconhece-se, assim, que a despesa pública pode desempenhar o mesmo papel que a despesa privada”, e “às vezes até melhor”, “na medida em que ela é conforme ao interesse geral”, havendo “casos mesmo em que os seus efeitos vão reconhecidamente para além dos da despesa privada: a despesa pública é mesmo encarada como um meio de redistribuição de riqueza, na medida em que opere a transferência de riqueza entre grupos sociais” e, “passa a ser encarada, [como] um dos elementos ou braços fundamentais da atividade financeira do Estado”<sup>111</sup>.

Como o aferimos no período liberal, o endividamento dos Estados apenas poderia ter lugar em casos extremos. “Foi, porém, justamente a visão clássica que o keynesianismo veio pôr em crise: a despesa privada passa a ser tomada como irracional e capaz de desencadear tanto a euforia como a depressão, ao passo que a despesa pública é olhada como um meio ao alcance do Estado servindo para exercer uma ação orientada [e] racional sobre o mercado”. Por referência a Paulo de Pitta e Cunha, e explicando o efeito da multiplicação da despesa pública de Keynes, refere a autora, que “as despesas públicas exerceriam, portanto, sobre o rendimento nacional e o emprego, um efeito de impulsão semelhante ao do investimento privado; produzir-se-ia uma reação em cadeia, que determinaria o equilíbrio final da oferta e procura globais em situação de pleno emprego”<sup>112</sup>.

E, como consequência, temos para nós claro, que “o défice orçamental foi o resultado inevitável da política compensatória preconizada por Keynes”, que em abono da verdade, “não avançava qualquer espécie de cláusula de salvaguarda em caso de desequilíbrio orçamental”, pois a “ideia era justamente a de que o equilíbrio não deveria tolher o

---

<sup>109</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., págs. 66.

<sup>110</sup> d’Oliveira Martins, Maria, (2016), “A Despesa Pública Justa”, Coimbra: Almedina, pág. 163.

<sup>111</sup> *Idem*, págs. 163 e 164.

<sup>112</sup> *Ibidem*, pág. 164.

crescimento económico ou o objetivo do pleno emprego”. Portanto, e no Estado Social, o mesmo não “mais [é] apresentado puramente como um consumidor de recursos, mas como um produtor de riqueza” <sup>113</sup>.

## **Parte II**

### **As funções financeiras do Estado, a mudança de paradigma económico e a crise da sociedade política**

#### **Capítulo 1 – As funções financeiras do Estado**

##### **§ 1 – Considerações prévias**

Na análise das três funções financeiras ou Musgravianas do Estado, teremos em primeira consideração, o exposto pelo autor que deu origem à adjetivação e acompanhado pontualmente pelo pensamento de outros sobre a temática <sup>114</sup>. Nas linhas que se seguem, deixaremos exposto o teor de cada uma e com recurso à teoria económica, não nos esquecendo que a jusante, esta sempre terá que se conformar com a ordem jurídica vigente, *in fine*, com o Direito vigente, um *plus* da maior importância e que nos parece descurado em diversas análises, quando se destaca sobretudo uma perspetiva económica e filosófica.

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, pág. 165. O pleno emprego é algo utópico, mas tal não significa que não deva ser almejado. O mesmo, assenta na ideia “que todos os mercados interrelacionados, e as variáveis que neles se manifestam, poderão coincidir temporalmente num equilíbrio geral”. Por exemplo, “o candidato ao primeiro emprego vai acabar por encontrar uma vaga – mesmo que seja uma vaga que não existia antes de se propor concorrer no mercado laboral – porque ele é ao mesmo tempo um consumidor, e a remuneração do seu trabalho sustentará os salários, as rendas, os juros relativos tanto ao processo produtivo que ele integrará do lado da oferta, como aos múltiplos processos produtivos que ele sustentará com a sua procura”. “Daqui resulta que, no longo prazo, está assegurado o pleno emprego, não ficando por empregar nenhum recurso, não ficando por admitir nenhum trabalhador que aceite a remuneração de equilíbrio do mercado: teoricamente, essa será uma situação sem qualquer caso de desemprego (ou, mais realisticamente, sem desemprego para lá de uma taxa natural [que não poderá ser reduzida pelo aumento da procura agregada e sem inflação]) e com remunerações de equilíbrio formadas na interseção da procura de fatores com uma oferta absolutamente inelástica” dos mesmos e “dado o pleno emprego”, cf., Araújo, Fernando, (2009), *ob. cit.*, págs. 763 e 764.

<sup>114</sup> E.g., da Costa Cabral, Nazaré & D'Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, reimpressão da 1.ª Edição, Lisboa: AAFDL, págs. 21 a 42, Ulbrich, Holley H., (2003), “*Public finance: in theory and practice*”, Ohio: South-Western, págs. 63 a 155, Stiglitz, Joseph E., (2017), “A Economia Mais Forte do Mundo”, tradução de Sara Felício e Paulo Tavares, Lisboa: Bertrand Editora e, etc.

Mas, ainda assim, o essencial do presente capítulo terá por base uma tradução livre do pensamento económico do autor estadunidense de origem alemã.

Portanto, a nossa análise, dividir-se-á pela tripartição de Richard A. Musgrave entre: a função de afetação (ou alocação) de recursos, a de distribuição de rendimentos (ou da riqueza) e a função de estabilização económica. A primeira função financeira, “reduzida da microeconomia, era constituída pela satisfação das necessidades públicas ou, mais precisamente, pela realização dos ajustamentos necessários à afetação de recursos operada pelo mercado. Já a segunda, traduzia-se na alteração da repartição da riqueza entre os diversos sujeitos e setores da economia, consoante os padrões de justiça adotados, convocando, assim, um argumento que é em princípio estranho à economia, o argumento da justiça social”. Por sua vez, a função de estabilização económica, “de carácter marcadamente macroeconómico, pretendia explicar como através dos instrumentos orçamentais ao dispor do Estado, era possível atingir um elevado nível de utilização dos recursos da economia, duma estabilidade razoável do nível geral dos preços e o equilíbrio geral” <sup>115</sup>, com relevância para as questões do pleno emprego, da inflação e crescimento económico.

Na prática, temos quem reconduza as três funções financeiras a somente duas, e nomeadamente através de uma bipartição entre eficiência e justiça <sup>116</sup>. Contudo, “se os problemas de redistribuição de riqueza e rendimento correspondem fundamentalmente ao objetivo de promoção da equidade”, e “os problemas de afetação e estabilização [...] essencialmente com a promoção de eficiência na economia”, estes, normalmente, “também [têm] reflexos na esfera da equidade” <sup>117</sup>. E, daqui resulta, a nossa escolha pela tripartição das funções financeiras do Estado e como a mesma foi feita originalmente.

Ainda, bem sabemos que há quem afirme, que “a visão de Musgrave é passível de críticas, uma vez que não integra o crescimento da economia” – ou melhor, não lhe confere suficiente relevância e como o afirma Maria Eduarda Azevedo – “se bem, que se mostre possível inclui-lo numa noção ampla de estabilização” <sup>118</sup>. Porém, e na linha do ensinamento de António de Sousa Franco, “o critério [...] permite utilmente distinguir os

---

<sup>115</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., págs. 26 e 27.

<sup>116</sup> *Idem*, pág. 27 e, d' Oliveira Martins, Maria, (2012), “Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro”, 2.ª Edição revista e atualizada, Coimbra: Almedina, págs. 18 a 21.

<sup>117</sup> Barbosa, António Pinto, (1997), “Economia Pública”, Lisboa: MacGraw-Hill, pág. 7, citado por: d'Oliveira Martins, Maria, (2012), ob. cit., págs. 20 e 21.

<sup>118</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 27.



[...] grandes efeitos ou óticas relevantes em relação à atividade financeira” do Estado <sup>119</sup>, sendo que a eventual contradição entre as finalidades de justiça ou equidade (de pendor normativo) e as de eficiência (de pendor objetivo), sempre reclamará por um ponto de equilíbrio entre os dois principais fins das três funções financeiras do Estado <sup>120</sup>.

## **§ 2 – A função de afetação ou alocação de recursos**

Temos, que “a função clássica e ainda central da política orçamental é a de prover certos bens e serviços que, pela sua própria natureza, não podem ser providos eficientemente pelo mercado. A própria lógica do sistema de mercado exige que os benefícios e custos sejam internalizados e contabilizados pelo que os compradores pagam e os fornecedores cobram. Onde essas condições não são atendidas, e as externalidades ocorrem, resultam falhas de mercado. O caso extremo é o dos bens públicos, ou seja, bens que uma vez fornecidos estão disponíveis para todos os potenciais consumidores em quantidade igual e podem ser usados por A e B sem interferir no seu uso por C e D” – e, portanto, tratam-se de bens de uso não exclusivo e não rival. Por esse motivo, será “eficiente disponibilizar os benefícios a todos e sem encargos diretos”, “mas dada a disponibilidade gra-

---

<sup>119</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., pág. 44. Para o autor e na função de “afetação de recursos”, temos o grande efeito de “uma atribuição eficiente de recursos sociais apropriados pelo Estado à provisão de bens públicos, incluindo a função de segurança do Estado”; na função de “distribuição de recursos” a “repartição em conformidade com os critérios dados [de justiça e] dos recursos existentes entre os membros da sociedade”; na terceira função a prossecução de “objetivos macroeconómicos” como a “estabilização”, ou a “manutenção de um nível satisfatório de atividade económica, assegurando a expansão em equilíbrio, a plena utilização dos recursos e a estabilidade da moeda” e, o do “crescimento e reformas estruturais”, plasmado no “aumento do potencial produtivo nacional, garantindo[-se] assim a manutenção ou intensificação da expansão em períodos longos e outras formas de remodelação das estruturas económico-sociais”. A este propósito, denota-se, que a “atividade financeira pode prosseguir funções financeiras – atinentes à mais eficiente satisfação possível das necessidades resultantes da[s] incapacidade[s] do mercado – e necessidades extrafinanceiras – que se prendem com os outros fins públicos gerais que podem ser prosseguidos, tomando como meio a atividade financeira e seus instrumentos e instituições, ao serviço, designadamente, das políticas económico-sociais do Estado”, *e.g.*, “se ele se propuser, ao mesmo tempo que constrói a estrada, criar emprego; ou se reduzir as despesas militares para travar a inflação... Se, globalmente, as funções existiram sempre, parece que a gestão mais intencional dos orçamentos segundo uma ótica redistributiva ou estabilizadora, determina uma diversificação e alargamento do seu conteúdo; e, considerando cada decisão *per se*, muitas despesas e receitas poderão ser determinadas exclusivamente por fins de estabilização ou redistribuição corretiva – embora também produzam necessariamente efeitos de afetação de recursos”, *cf.*, *idem*, (2015), págs. 44 e 45.

<sup>120</sup> Ulbrich, Holley H., (2003), ob. cit., pág. 115.

tuita, o indivíduo atuará como um *freerider* e confiará no que é fornecido a todos”. Logo, verificar-se-á um “jogo de soma zero, já que sem compradores também não haverá vendedores” e “um processo político é necessário para fornecer tais bens” <sup>121</sup> (t.n.).

Ou seja, o que realmente está em causa, são “algumas situações genericamente referidas como falhas de mercado, mas que [...] traduzem situações com características muito diferentes”, que Nazaré da Costa Cabral e Guilherme W. d’Oliveira Martins reconduzem à temática dos bens públicos ou coletivos, mas também à existência de externalidades positivas e negativas e, ainda, a situações de assimetria informativa <sup>122</sup>. Contudo, com Fernando Araújo, e implicando a existência de falhas de mercado uma intervenção do Estado, “a principal razão justificativa de uma intervenção pública nos mercados deriva [...], de considerações de justiça social, de solicitude pelos mais desfavorecidos,

---

<sup>121</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., págs. 76 e 77. Denote-se, que o caso dos “bens coletivos” ou bens públicos, “corresponde ao grau máximo que uma externalidade positiva pode alcançar e em que, por isso, o mercado não tem em princípio lugar. Os bens coletivos estão nos antípodas dos bens privados: nesta medida, as características de uns são opostas dos outros”, cf., da Costa Cabral, Nazaré & D’Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), ob. cit., pág. 22.

<sup>122</sup> Os Professores da Escola de Lisboa e no que respeita à temática dos bens públicos têm uma abordagem em tudo idêntica à de Richard A. Musgrave; já no que concerne ao *plus* da existência de externalidades, referem que “estamos perante custos sociais externos das atividades económicas” ou “benefícios sociais externos dessas mesmas atividades”, que exigem uma intervenção dos Estados e quando não seja possível a contratualização ou negociação privada como “explicada a partir do Teorema de Coase” e “socializando[-se] as externalidades”, *e.g.*, tributando os agentes poluidores com uma taxa pigouviana, no caso das negativas, ou tributando as mais-valias quando se verifique uma externalidade positiva; por último, e em relação às situações de assimetria informativa, “reconhece[m] que nem sempre a informação contida nos preços (sinalização) atesta as características (qualidades) do bem ou serviço a vender ou a prestar no mercado”, sendo a ação pública “justificada, pela necessidade de acomodar a seleção adversa e, bem assim, a verificação de risco moral”, cf., da Costa Cabral, Nazaré & D’Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), ob. cit., págs. 21 a 25, bem como o texto clássico de Akerloft, cf., A. Akerloft, George, (1970), “The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, em “*The Quarterly Journal of Economics*”, Vol. 84, No. 3, Oxford: Oxford University Press, págs. 488 a 500. Daqui, resulta, a necessidade da provisão de determinados bens privados e mistos pelo Estado, *e.g.*, bens de mérito com externalidades positivas e fruto dos seus efeitos sociais positivos: denote-se os gastos públicos em educação, em que apesar da mesma ter um uso rival, ele é não exclusivo e por opção política. Para uma distinção clara entre os puros bens públicos (*e.g.* um farol), incluindo os bens públicos locais com baixa rivalidade e alta exclusão (*e.g.* bibliotecas), os bens privados com alta rivalidade e exclusão (*e.g.* bens alimentícios) e aqueles outros com externalidades positivas, cf., Ulbrich, Holley H., (2003), ob. cit., págs. 66 a 92.

pelos mais explorados e pelos excluídos no jogo da economia”<sup>123</sup>. Não temos, assim, um elenco único e fechado de falhas de mercado, até porque esse elenco poderá não coincidir e em função da temática ou problema abordado<sup>124</sup>.

Começemos por analisar, “atentamente [...], o que este processo implica ou não. A questão, para começar, não é a da produção pública ou privada ou a da propriedade dos recursos. A defesa nacional é fornecida através do orçamento, mas o equipamento militar pode ser comprado da indústria privada. A limpeza das ruas é paga pela cidade, mas pode ser contratada a uma empresa privada. A questão da provisão pública, portanto, não é a da organização privada *versus* organização socialista” dos meios de produção e da propriedade dos recursos existentes. “Além disso, a provisão de bens públicos é útil aos consumidores da mesma forma que a compra de bens privados”. Por exemplo, “os mapas de preferência das pessoas incluem quintais e parques públicos e não há uma profunda diferença psicológica entre os que querem uns ou outros. A provisão de bens públicos, portanto, ajusta-se perfeitamente a uma visão individualista da procura do consumidor”<sup>125</sup> (t.n.).

Assim, defendemos que “o alcance eficiente da sua provisão”, se determina em “função de fatores como os gostos dos consumidores, a demografia, a tecnologia e o seu nível de rendimento”, pelo que “não deve[rá] ser definida pela ideologia política”. Denote-se, *e.g.*, que “a invenção do automóvel [...] exigiu a construção de estradas, ampliando assim a necessidade de provisão orçamental [e], esse efeito colateral, pode[rá] ter parecido agradável para os liberais e desafortunado para os conservadores” – o que no contexto dos E.U.A. pode ser reconduzido à dicotomia política entre esquerda e direita, ou de forma mais precisa, entre aqueles que defendem um maior ou menor intervencionismo estatal e correlativo peso das suas despesas – “mas, as suas preferências por conduzir não

---

<sup>123</sup> Araújo, Fernando, (2009), *ob. cit.*, pág. 55.

<sup>124</sup> Em sede de análise das razões justificativas dos Auxílios de Estado, António Carlos dos Santos, refere que bem podemos “agrupar as principais circunstâncias económicas justificativas de auxílios públicos fundamentalmente em três categorias: (i) a presença de efeitos externos (externalidades); (ii) o carácter imperfeito da informação [e, ainda]; (iii) a mobilidade imperfeita dos fatores de produção”. Na temática abordada, esta última falha de mercado assentaria no facto de que “a situação geográfica de certos territórios [...] é pouco propícia a captar investimentos, daí resultando a cristalização de situações de desequilíbrios estruturais que a concentração de atividades económicas em regiões mais favorecidas acentua”, *cf.*, Carlos dos Santos, António, (2003), “Auxílios de Estado e Fiscalidade”, Coimbra: Almedina, págs. 136 e 137.

<sup>125</sup> Musgrave, Richard A. (1981), *ob. cit.*, pág. 77.

devem ter nada [que] ver com isso”, pois “os conservadores podem adorar viajar [e] os liberais gosta[r] de ficar em casa” <sup>126</sup> (t.n.).

Temos, verdadeiramente, que o cerne “na provisão pública é a necessidade de um mecanismo pelo qual as preferências individuais por bens públicos sejam reveladas e pagamentos sejam feitos para custear o seu custo. Para os bens privados, esse duplo objetivo é alcançado forçando os consumidores a apostar” – melhor, a oferecer uma determinada quantia monetária – “pelo que querem, reembolsando os fornecedores pelos seus custos. O mercado serve como um sistema de leilão e, assim, atinge os dois objetivos, [e] o problema é como criar um sistema análogo para os bens públicos na forma de um processo político” <sup>127</sup> (t.n.).

Numa situação ideal, “o Governo solicitaria aos contribuintes que averiguassem sobre quais os bens públicos que estavam dispostos a pagar, solicitando os pagamentos correspondentes e, em seguida, providenciando-os de acordo. Isso, no entanto, seria contraproducente, uma vez que atuando como *freeriders*, os contribuintes tenderiam a subestimar a sua verdadeira avaliação. O problema essencial, portanto, é encontrar um mecanismo pelo qual os contribuintes sejam induzidos a revelar as suas verdadeiras preferências. Isso é feito – embora de maneira imperfeita – usando um sistema de votação”, pois “sabendo que o resultado da [mesma] será obrigatório, os contribuintes terão interesse em votar para que o resultado esteja de acordo com seus desejos” individuais <sup>128</sup> (t.n.).

Como o refere Richard A. Musgrave, “a questão é como implementar melhor esse processo de escolha”, onde “dois grandes problemas estão envolvidos: [...] um deles a regra de votação e, o outro, o modo como os problemas são definidos. Quanto às regras de votação [...], qualquer sistema praticável e com aceitação obrigatória do resultado não satisfará todos os envolvidos” e salvo no “caso extremo de uma regra de unanimidade, uma minoria insatisfeita permanecerá”. Ademais, “à medida que a proteção dos interesses minoritários é fortalecida pela exigência de uma maioria maior, a sua extensão também bloqueia a extensão em que os desejos da maioria podem ser atendidos. O problema é de equilíbrio”, e vemos “pouca razão para [nos] desviar[mos] do uso habitual de uma regra

---

<sup>126</sup> *Idem*, ob. cit., pág. 77.

<sup>127</sup> *Ibidem*, pág. 77.

<sup>128</sup> *Ibidem*, pág. 77.

de maioria simples” <sup>129</sup> (t.n.), o que para nós, pessoalmente, se deverá conciliar com a existência de um sistema de votação representativo e proporcional <sup>130</sup>.

Já no que concerne ao modo como definimos os problemas, “o bom senso diz-nos que para decisões eficientes, as questões fiscais” – ou de receita – “e de despesas, devem ser decididas em conjunto. Como pode uma pessoa decidir se vai votar a favor ou contra

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, págs. 77 e 78.

<sup>130</sup> Em relação ao sistema adotado para a votação, a mesma é feita geralmente “com base em uma pessoa, um voto, seja para eleger um prefeito ou membro do Congresso ou para passar um referendo ou [para] votar num novo ato da assembleia do município” – ou seja, cada cidadão eleitor detém um mesmo número de votos, como acontece em Portugal, quando se vota nas eleições legislativas, nas eleições presidenciais ou nas autárquicas. “Este sistema tem a atração da igualdade entre os cidadãos. As pessoas que votam com dólares” – ou euros – “em bens e serviços a produzir no setor privado têm quantias muito desiguais de dólares para votar [...], no setor público, no entanto, cada cidadão é dotado com exatamente a mesma quantidade de poder de voto, embora a desigualdade de rendimentos ainda signifique uma capacidade desigual de influenciar o processo político por meio do lobby e contribuições de campanha” – ou, tão simplesmente, tendo-se mais voz na comunicação social, *e.g.*, como resulta claro da exposição mediática das reivindicações da ‘função pública’ em Portugal, fortemente sindicalizada e em relação à generalidade dos trabalhadores do setor privado. Também, temos ainda que conciliar esta ideia, com a existência de círculos uninominais ou um sistema de representação proporcional. Uma “característica comum a todos os níveis do Governo americano é a do distrito de um único membro, no qual os eleitores escolhem uma única pessoa para cada cargo” o que acarreta em si “vantagens e desvantagens, em termos de [uma] comunicação bem-sucedida das preferências dos eleitores”. “Neste sistema, todos os funcionários eleitos têm grupos de interesse definidos aos quais são de alguma forma responsáveis [...], contudo, o acervo resultante de representantes eleitos pode não representar adequadamente as preferências dos eleitores” (t.n.), *cf.*, Ulbrich, Holley H., (2003), *ob. cit.*, págs. 99 e 100, pois bem poderá um eleitor ficar sem qualquer representante direto e mesmo que o seu candidato perca com 49% dos votos, ou, podendo ainda, como no caso da eleição do Presidente dos E.U.A., ganhar aquele que perdeu a votação popular e como já sucedeu com Al Gore e mais recentemente com Hillary Clinton, *cf.*, H. Wildenthal, Bryan, (2016), “*Hillary Clinton’s Electoral Defeat: It Almost Happened to George W. Bush in 2006*”, em “*Thomas Jefferson School of Law Research Paper No. 2883806*”, disponível em: <https://ssrn.com> (...). Contudo, há um esquema que é mais “popular entre os economistas [e] em que cada eleitor recebe um certo número de votos que podem ser alocados de qualquer maneira que o eleitor goste – todos em um [só] candidato ou distribuídos entre vários candidatos. Um eleitor pode ter 10 votos para distribuir entre 15 candidatos para cinco vagas”, e “um eleitor com uma preferência realmente intensa por um candidato pode colocar todos os 10 votos nessa pessoa; outro eleitor pode colocar 2 votos em cada um; um terceiro eleitor pode colocar 4 votos na sua primeira escolha, 3 na segunda, 2 na terceira e 1 na quarta”. “Embora este esquema de votação não ofereça um método de sinalização tão claro quanto o mercado”, é defensável que “pode[ria] transmitir mais informações sobre as suas [...] preferências[s] e intensidades de preferência” (t.n.), *cf.*, Ulbrich, Holley H., (2003), *ob. cit.*, pág. 102.

um [conjunto] de despesas em particular sem saber o que isso lhe custará? Essa ligação foi reconhecida há muito tempo pelo grande economista sueco Wicksell, que abordou esse problema pela primeira vez há quase 100 anos” – atente-se, no final do século XIX. “Ele, sugeriu que as decisões tributárias e de gastos fossem tomadas em conjunto, de modo que os eleitores possam decidir se qualquer projeto em particular vale o preço do imposto que devem pagar. Esta, é uma proposição eminentemente sensata, mas não uma que seja seguida. Na prática, o procedimento real está no outro extremo”, e “as decisões sobre [as] despesas são tomadas independentemente de votos nas receitas, ou são relacionadas apenas vagamente a elas. Como resultado, os votos em despesas não são conscientes dos custos, nem os votos em receita são conscientes dos benefícios”, tendo-se como resultado que “a composição da estrutura tributária” – fiscal, e apenas na relativa aos tributos unilaterais – “é determinada sem referência ao padrão das despesas e novas despesas são votadas sem especificar quem paga” <sup>131</sup> (t.n.).

Assim, “a questão chave é como estabelecer um melhor nexo entre as decisões fiscais e de despesa”. A resposta não estará em consignar a receita, uma situação em que se atribui “um imposto específico a uma função de gasto específica”, o que acabaria por permitir “que os gastos variem de acordo com a [receita] que qualquer imposto possa gerar. Em vez disso, as votações em despesas devem estar vinculadas às votações em receitas correspondentes [e] quando feitas inicialmente. Isso, pode ser feito vinculando várias propostas de despesa à mesma base tributária, como o rendimento, mas diferentes porções d[esse] rendimento” – pessoal, de capitais ou outro – “pagariam por diferentes projetos”, e “uma vez que vários programas são avaliados diferentemente por diferentes grupos da população” que podem contribuir “com diferentes quantias de imposto” <sup>132</sup> (t.n.).

---

<sup>131</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 78.

<sup>132</sup> *Idem*, ob. cit., pág. 78. O autor indica, que “para [se] permitir tal diferenciação, suponha que as dotações foram reorganizadas em um pequeno número de comités, digamos, cerca de cinco, com cada um responsável pela provisão pública numa área programática principal, incluindo tanto as despesas quanto os impostos dos seus programas. Cada comité, pode então determinar a sua reivindicação sobre a base do rendimento [e] pode receber uma base adequada por *proxy*” – procuração – “para os benefícios gerados pela área de serviço específica. Assim, a defesa pode[ria] ser financiada por um imposto sobre a riqueza, os transportes por um imposto sobre a gasolina, o desenvolvimento por um imposto sobre o valor agregado e assim por diante. Dessa forma, somente aqueles envolvidos com o benefício potencial entrariam na votação”. “Por exemplo, os condutores votariam em um imposto automóvel para financiar autoestradas, enquanto os não condutores” não. “Se, em vez disso, o imposto fosse avaliado de acordo com o rendimento, os não con-

Contudo, o próprio autor está ciente, de que a sugestão envolve “um afastamento drástico dos padrões adotados de procedimento fiscal. Separar o orçamento em componentes, parece contradizer o princípio central da boa orçamentação, isto é, que deveria haver um equacionamento simultâneo na margem do retorno obtido de todos os projetos”, ou seja, que todas as despesas devem ser cobertas pela correlativa totalidade das receitas. “É verdade, mas numa análise mais detalhada, esse princípio – como na verdade a teoria fiscal mais aceite – aplica-se [apenas] a um cenário no qual as preferências e a avaliação dos projetos são conhecidas do” legislador, “mas é de pouca utilidade num cenário onde as preferências são desconhecidas e devem ser determinadas antes que a alocação possa ocorrer. Da mesma forma”, a sugestão contraria “a visão amplamente aceite [...], de que deveria haver uma distribuição equitativa e assente em pagamentos de toda a lei tributária e não dos seus [diversos] fragmentos”. Mas mais uma vez, a regra, aventada pelo autor, é a “apropriada para o financiamento de serviços externos em um cenário em que os gastos são determinados independentemente do padrão de receita” <sup>133</sup> (t.n.).

Não temos por certo, para nós, que a consignação de determinadas receitas não contribuísse de forma benéfica para o financiamento de determinados projetos, pois a percepção de que as receitas podem ser gastas no que seja, *e.g.*, na aquisição de automóveis, despesas de representação, ajudas de custo e muitas outras mal percebidas, se esbateria e uma vez que o contribuinte saberia que o seu tributo serviria para o financiamento de um determinado projeto do seu agrado. Todavia, e como o veremos no § seguinte, a implementação generalizada de tal ideia contradiz as de solidariedade e justiça social, plasmadas na existência de um sistema fiscal com impostos sobre o rendimento progressivos.

Efetivamente, a existência de um Estado Social, pressupõe a construção de um projeto de sociedade, em que se potencia um total desenvolvimento individual de todos os cidadãos, e a segmentação do orçamento, poderia levar ao subfinanciamento desse

---

dutores votariam negativamente, bloqueando assim os desejos dos condutores que beneficiam com a despesa” (t.n.), cf., *ibidem*, págs. 78 e 79.

<sup>133</sup> *Ibidem*, pág. 79. Ironizando a questão Richard A. Musgrave refere, que “os gastos são tratados como se fossem pagamentos de indemnização à lua e a tributação é vista simplesmente como uma redução necessária no rendimento deixado para uso privado. Ao mesmo tempo [...], não atende a uma situação na qual a necessidade de revelação de preferências exige uma vinculação entre os dois lados do orçamento, ou seja, onde a receita necessária para financiar os serviços públicos deve ser obtida dos consumidores [e] de acordo com os benefícios que estes recebem” (t.n.), cf., *ibidem*, pág. 79.

mesmo projeto pela diferença de gostos decorrente do seu nível de rendimento, *status* social, etc. Ao que acresce, nas sociedades democráticas contemporâneas, que caberá aos representantes eleitos mediar a influência dos grupos de interesse, que sempre teriam um peso maior nas decisões orçamentais, por via do lobby e da influência mediática.

Porém, e continuando com o autor, “o princípio de que o custo das despesas deva ser atribuído quando o projeto é votado [...], sugere a necessidade de um orçamento balanceado”. A existência de um “défice financeiro, tende a subestimar o[s] custo[s], enquanto um superávit financeiro tende a superestimar” os mesmos. “Há, no entanto, uma exceção importante a essa regra”, e quando os gastos “envolvem a provisão de bens de capital, o financiamento por empréstimos é necessário”, porque “isso permite que [os] futuros beneficiários compartilhem o custo”. Uma “consideração importante, uma vez que parte substancial dos gastos públicos [...] se encontra no grupo” de despesas de capital <sup>134</sup> (t.n.), e.g., como as relacionadas com o financiamento de obras públicas.

---

<sup>134</sup> *Ibidem*, pág. 79. Em relação às despesas de capital, em específico, convém termos em consideração a questão premente da equidade intergeracional, com respaldo no artigo 13.º, n.º 1 da LEO, Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, bem como a ideia de sustentabilidade plasmada no seu artigo 11.º, se bem que em menor medida e em relação a esta, porque é claro que a sua introdução no normativo teve por desiderato principal o cumprimento de imperativos comunitários. Começemos por indicar, que temos como ponto de partida a afirmação do Tribunal Constitucional de que «não há direitos fundamentais sem sujeito» como ficou claro no Acórdão n.º 85/85, de 29 de maio, que versava sobre a interrupção voluntária da gravidez, aliado ao estatuído nos artigos 66.º, n.º 1 e 68.º, n.º 1 do CC, de que «a personalidade adquire-se no momento do nascimento completo e com vida» e «cessa com a morte» – assim, e não havendo direitos sem sujeito, como se poderá garantir a equidade intergeracional? Denote-se, que “além da Magna questão ambiental, que de forma impressionante marca a transição do século XX para o século XXI, todo o espectro da ação governativa passa a ser escrutinado à luz do problema dos direitos das gerações futuras, desde o endividamento público excessivo, passando pela sustentabilidade financeira da segurança social, pela preservação do património e herança cultural, terminando nas questões relativas ao emprego dos jovens e ao seu acesso a lugares políticos de decisão”, cf., Pereira da Silva, Jorge, (2010), “Breve Ensaio sobre a Proteção Constitucional dos Direitos das Gerações Futuras, em “Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral”, Coimbra: Almedina, págs. 460 e 461, encontrando-se hoje ultrapassada a ideia de progresso contínuo da humanidade, que era inclusivamente partilhada por Rawls, que discordava da ideia utilitarista de se “exigir pesados sacrifícios às gerações mais pobres em favor dos maiores benefícios de gerações posteriores, que serão muito mais ricas” (t.n.), cf., Rawls, John, (1999), “*A Theory of Justice*”, Revised Edition, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, pág. 253. Hoje, e de acordo com o filósofo Hans Jonas, nós devemos assentar as nossas decisões presentes no conhecimento científico que tenhamos – e que vai evoluindo – o que nos permite emitir um juízo de prognose sobre os efeitos das nossas ações presentes, ultrapassando-se a



---

ideia kantiana da necessária concordância do “ato consigo mesmo, mas [passando-se] à concordância dos efeitos do ato”, pois “atuar retamente é algo que [não] está acessível a todos os homens de boa vontade”. Para o autor, nós temos um dever “de cuidar de” para com as gerações futuras, “com mais afinidades na relação dos pais para com os filhos do que nas relações de reciprocidade que norteiam em regra os contratos entre adultos autônomos” cf., Pereira da Silva, Jorge, (2010), ob. cit., págs. 466 a 469, e uma vez que temos a possibilidade bem real, de não haver bem-estar algum para repartir com as gerações futuras, fruto da proliferação das armas nucleares (e.g., na Coreia do Norte), o problema do armazenamento de lixo radioativo (e.g., o plutônio produzido nas centrais nucleares tem um período médio de vida que ronda os 25.000 anos), ou os mais recentes desenvolvimentos nas áreas da nanotecnologia e genética (e.g., havendo a possibilidade da criação de vírus mortais incuráveis com um elevado risco de contágio), etc.. Assim e no que diz respeito às Finanças Públicas, com Eduardo Paz Ferreira, “entendemos [...] por geração presente a totalidade dos indivíduos que, diretamente ou por intermédio dos seus representantes, participam numa decisão financeira, e por gerações futuras, todas as restantes, quer integrem indivíduos já nascidos, mas que ainda não têm idade para participar na decisão, quer aqueles que ainda não existem”, pois pese embora a agregação de situações díspares (e.g., agrupando-se numa mesma geração indivíduos com 20 e 100 anos de idade), sempre conseguimos responsabilizar numa sociedade democrática, aqueles – e inclusivamente os jovens votantes – responsáveis pelas decisões efetivamente operacionalizadas e em contraposição às definições demasiado amplas e imprecisas do que seriam as gerações presentes, propugnadas por David Hume, Richard A. Musgrave ou Buchanan, cf., Paz Ferreira, Eduardo, (1995) “Da Dívida Pública e das Garantias dos Credores do Estado”, Coimbra: Almedina, págs. 80 a 82. Para nós, e havendo um dever ético e moral para com as gerações futuras, porque nos parece inaceitável de todo desconsiderarmos os efeitos cognoscíveis das nossas ações e, ademais, concordando-se com Gustav Radbruch para quem “só a moral é capaz de servir de fundamento à força obrigatória do direito”, cf., Radbruch, Gustav, (1974), “Filosofia do Direito”, tradução de Cabral de Moncada, Coimbra: Arménio Amado, pág. 109, temos que havendo um interesse público objetivo, poder-se-á atribuir o seu controle a um órgão específico, como por exemplo (e de *iure condendo*) ao Tribunal de Contas, porque com as valências técnicas que lhe permitiriam efetuar o juízo de prognose enunciado (valências diferentes das do Tribunal Constitucional). Por último e quanto à eventual formulação do princípio, lembramos que “constituindo os empréstimos receitas extraordinárias, a sua utilização só [deveria] ser admitida para o financiamento de despesas extraordinárias e, ainda assim, de harmonia com uma conceção prudente que aconselha a utilização de impostos, também, para a cobertura deste tipo de despesas”, cf., Paz Ferreira, Eduardo, (1995), ob. cit., pág. 102, ou, avançando-se com uma formulação genérica: de que apenas se deveriam admitir encargos financeiros futuros quando dos mesmos resultem benefícios futuros. Claro está, que como em qualquer outro princípio, este deverá ser prosseguido na sua máxima extensão possível e sempre poderá ceder perante um outro que *in casu* prevaleça, pois temos que os mesmos são “mandamentos de otimização em face das possibilidades jurídicas e fácticas” e, “quando uma norma de direito fundamental com carácter de princípio colide com um princípio antagónico, a possibilidade jurídica para a realização dessa norma depende do princípio antagónico”, cf., Alexy, Robert, (2008), “Teoria dos Direitos Fundamentais”, tradução da 5.ª Edição de Virgílio Afonso da Silva, São Paulo: Malheiros Editores, pág.117.

Em síntese, e embora as sugestões avançadas por Richard A. Musgrave “não ofereç[am] uma solução viável, elas ao menos apontam na direção de uma reforma orçamental construtiva. Esta, deve ser uma reforma destinada a garantir uma melhor reflexão sobre as preferências dos contribuintes, com ênfase na composição e no nível do orçamento e sem prejuízo do [mesmo] ser muito grande ou muito pequeno”. Aliás, com o enorme mérito, de que estas sugestões “difere[m] dos atuais esforços de limitação constitucional e outras barreiras arbitrárias à livre escolha fiscal” <sup>135</sup> (t.n.).

### **§ 3 – A função de redistribuição de rendimentos ou riqueza**

A ideia avançada pelo autor, foi a de que “a tributação usada como um instrumento para a revelação da preferência, leva a um conceito de tributação alinhado com os benefícios recebidos”. Acontece, porém, que poder-se-á “esperar que esses impostos aumentem com o rendimento” – leia-se, que a sua receita aumente – “já que os consumidores de rendimento mais elevado irão valorizar um nível comum de serviços públicos. Contudo, “deixa em aberto a questão de saber se o ‘imposto sobre os benefícios’ aumentará menos ou mais rapidamente do que o rendimento” e, “como resultado, a distribuição da carga fiscal pode[rá] mostrar[-se] regressiva, proporcional ou progressiva, dependendo do preço e da elasticidade-rendimento da procura por serviços públicos. Mas, mesmo que o imposto se torne progressivo, isso não deve[rá] ser visto como refletindo a redistribuição do rendimento”, e “reflete” – tão-só – “o estado prevalecente de distribuição, e pode [...] ser considerado como distributivamente neutro” <sup>136</sup> (t.n.).

De igual modo, “uma abordagem assente nos benefícios ao financiamento dos serviços públicos, não é de forma alguma incompatível com a suplantação de um conjunto distinto de medidas de transferência fiscal, destinadas a ajustar o estado de distribuição vigente. Na verdade, pode-se argumentar – como Wicksell [o] fez desde o início – que a ‘tributação por benefícios’ pode ser considerada justa e equitativa (além de ser eficiente), somente se imposta a uma distribuição de rendimentos justa e equitativa”. E, “o argumento aqui, é exatamente o mesmo que para o preço dos bens privados”, pois “conquanto um mercado competitivo resulta num preço eficiente, o resultado é equitativo somente se o

---

<sup>135</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 79. A comum “alegação de que existe uma falha inerente ao processo democrático [...], que faz com que o orçamento seja expandido em demasia, exigindo [uma] correção por mentes mais sábias”, é “uma hipótese questionável e insuficientemente provada para fornecer uma base imparcial a [qualquer] reforma orçamental” (t.n.), cf., *idem*, págs. 79 e 80.

<sup>136</sup> *Ibidem*, pág. 80.

padrão de procura efetiva que dá origem a tal preço for gerado por uma distribuição equitativa do rendimento” <sup>137</sup> (t.n.).

Temos, assim, que esta constatação nos leva “à segunda preocupação da política fiscal, que é o estado da distribuição dos rendimentos”. Denote-se, todavia, que “embora seja difícil projetar um mecanismo eficiente para a provisão de bens públicos, a análise económica pelo menos oferece alguma orientação nesse empreendimento”, mas “tal não é o caso – ou é-o menos – quando se trata de determinar o que constitui o estado apropriado de distribuição”. As diferentes teorias filosóficas “relativas à justiça distributiva, divergem [entre si] e também as visões sobre o [seu] escopo apropriado” <sup>138</sup> (t.n.).

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, pág. 80.

<sup>138</sup> *Ibidem*, pág. 80. Avançando com uma súmula da posição de diversos autores, temos Nazaré da Costa Cabral e Guilherme W. d'Oliveira Martins, cf., da Costa Cabral, Nazaré & D'Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), ob. cit., págs. 26 a 42, sendo dada particular relevância à posição de Ronald Dworkin. Este, distingue entre a denominada igualdade de bem-estar e a igualdade de recursos, sendo que aquela “sustenta que um esquema redistributivo encara as pessoas como iguais quando distribui ou transfere recursos até que a mais completa igualdade possível de bem-estar seja alcançada” e, esta, que “aquele esquema tratará as pessoas como iguais quando assegura uma distribuição ou transferência que conduz à mais completa igualdade possível de recursos entre as pessoas”. A primeira, assenta na satisfação de gostos e ambições “e daí que a igualdade de sucesso recomende a distribuição e transferência de recursos até ao limite, a partir do qual, já não seja possível reduzir mais as diferenças de sucesso entre as pessoas através da transferência de recursos” ou, numa outra perspetiva, “que a distribuição deve assegurar a maior igualdade possível no que respeita à qualidade de vida das pessoas”, bem se podendo objetar, com o “facto de não se conseguir dizer até que ponto as diferenças de bem-estar entre pessoas com riqueza aproximada estão na proporção exata das suas capacidades mentais e físicas” e, “com o facto, de o conceito de bem-estar ser demasiado vago e impreciso para servir de base a uma teoria da igualdade”. Daí, a opção do autor pela via da igualdade de recursos, em que “a repartição ideal [...] assenta na imagem d[um] leilão [...], a melhor forma de impedir eventuais arbitrariedades e injustiças da parte do distribuidor inicial. Para cada bem a distribuir, [este] fixa[rá] um preço que é ajustado livremente pelo mercado, [e] por outro lado, os indivíduos são livres de fazer as suas próprias licitações”. Esta aceção da igualdade “supõe, apenas, que os recursos atribuídos a cada pessoa sejam iguais, pelo que, qualquer pessoa que insista que a igualdade de recursos é violada em virtude da existência de diferentes gostos, regressa necessariamente à igualdade de bem-estar”. Por último, e endereçando a questão das diferentes capacidades e qualidades dos intervenientes no leilão, Dworkin distingue a sorte pelo risco da sorte bruta, sendo que na primeira, “a possibilidade de perder dever estar prevista e incluída na própria decisão de jogar”, razão pela qual, “o seguro fa[ria] parte do próprio jogo” e, “mesmo numa hipótese de sorte bruta” – melhor, de azar – “como é o caso do indivíduo que entra no jogo, sofre um acidente e fica cego, [pois] também aqui é duvidoso que aquele que ganha deva entregar parte dos seus ganhos ao que perdeu”. “Acontece, porém, que nem sempre é possível comprar o seguro ou porque as pes-

Ocorre, assim, que “num dos lados da balança temos a proposição de John Locke fundamentada na filosofia da lei natural, de que alguém tem direito aos frutos do seu próprio trabalho e que o Estado não deve[rá] interferir com estes. Por conseguinte, não é permitida a tributação”, e “somente são permitidos aqueles impostos que seguem a regra do benefício providenciando um *quid pro quo* ao beneficiário” – na prática e em sentido próprio, as taxas, ou outros tributos onde se consiga identificar uma contraprestação ou benefício específico para o contribuinte. Robert Nozick, “na sua extensão da doutrina lockeana, até compara a tributação redistributiva à escravidão, já que o beneficiário” de determinado rendimento “é obrigado a trabalhar para o destinatário” da política redistributiva<sup>139</sup> (t.n.).

---

soas já nascem com as deficiências ou porque as desenvolvem antes de terem o conhecimento ou fundos suficientes para segurar essas eventualidades”. Por esse motivo, “entende Dworkin, que a igualdade de recursos aborda o problema dos menos desafortunados de forma mais adequada que a igualdade de bem-estar”, pois “aqueles que nascem, por exemplo, deficientes e [...] com menos recursos, deverão ter direito a transferências monetárias ou outras que lhes permitam recuperar esse atraso relativo”, *idem*, págs. 27 a 32. Infelizmente, ficamos sem saber o que fazer com os restantes desafortunados ou azarados, nem como terá lugar a dita transferências de recursos, parecendo-nos que sempre teria de haver um seguro obrigatório de pendor social e para se evitarem no mínimo as situações de carência extrema.

<sup>139</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 80. Em Nozick, encontramos uma visão “anarco-libertária do Estado que [este] qualifica de Estado mínimo”. A sua teoria “da apropriação legítima” – ou *entitlement* – “significa que será justa a aquisição originária de um bem se esta se basear num título válido sobre ele”, sendo que “a transmissão do bem que se baseie nesse título válido é também uma transmissão justa”. Assim, “a noção de justiça distributiva torna-se muito clara para Nozick: uma certa e qualquer repartição será justa se todos os indivíduos dispuserem de um título válido sobre todos os bens” e, “em suma, ao Estado mínimo, enquanto Estado protetor, é negada qualquer intervenção no domínio da redistribuição da riqueza”, sendo a natureza do seu conceito de justiça “puramente processual ou deontológica” e, “daí, que a distribuição seja justa, porque o são, desde logo, os processos a ela conducentes. A aquisição e a transmissão subsequente dos bens são justas, porque assentes num título válido”, cf., da Costa Cabral, Nazaré & D'Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), ob. cit., págs. 41 e 42. Como o filósofo o refere, “o Estado mínimo é o Estado mais extenso que pode ser justificado [e] qualquer Estado mais extenso viola os direitos das pessoas”. “Se o mundo fosse totalmente justo, a seguinte definição [...], cobriria exaustivamente o tema da justiça na apropriação” dos bens: 1) “Uma pessoa que adquira um título de acordo com o princípio da justiça na aquisição, tem direito a esse título”; 2) “Uma pessoa que adquira um título em conformidade com o princípio da justiça na transmissão, de outra pessoa com direito a esse título, tem direito ao mesmo”; e, 3) “ninguém tem direito a um título, exceto através de (repetidas) aplicações do 1 e 2”. Contudo, o próprio reconhece o problema da aquisição originária dos bens (um pouco como Marx), uma vez que “algumas pessoas roubam outras, defraudam-nas ou escravizam-nas, apoderando-se do seu produto e impedindo-as de viver como es-

Por sua vez, e “no outro extremo da balança, temos a proposição [...] argumentada por Rawls, de que o acidente do nascimento com a sua dotação diferenciada de talento, riqueza e posição” – ou *status* social – “não estabelece uma reivindicação legítima de merecimento”. Para John Rawls, “os frutos de um talento superior estão sujeitos a reivindicação comunal e não [só] a titularidade pessoal”, havendo-a sim, e “em vez disso, a um tratamento justo e igualitário” por parte do Estado, “um direito mantido igualmente para todos os membros da comunidade” <sup>140</sup> (t.n.).

---

colhem”, e, aí, pelo menos, um “princípio de retificação” (t.n.) será necessário, mas cujo conteúdo o autor não determina, cf., Nozick, Robert, (1974), “*Anarchy, State, and Utopia*”, Oxford: Blackwell Publishers, págs. 149 a 153.

<sup>140</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., págs. 80 e 81. John Rawls refere que o seu “objetivo é apresentar uma conceção de justiça que generalize e leve a um nível mais elevado de abstração a teoria familiar do contrato social como encontrada, por exemplo, em Locke, Rousseau e Kant” e, para o fazermos, “não devemos pensar no contrato original, como um para entrar numa sociedade particular ou para estabelecer uma forma particular de Governo. Em vez disso, a ideia norteadora é a de que os princípios de justiça para a estrutura básica da sociedade são o objeto do acordo original” e, assim, “na justiça como equidade, a posição original de igualdade corresponde ao estado de natureza na teoria tradicional do contrato social [e] essa posição original não é, naturalmente, considerada como uma situação histórica de factos” e “entende-se como uma situação puramente hipotética, caracterizada de modo a levar a uma certa conceção de justiça. Entre as características essenciais desta situação”, temos, “que ninguém conhece o seu lugar na sociedade, a sua posição de classe ou *status* social, nem ninguém sabe da sua fortuna na distribuição de ativos e habilidades naturais, sua inteligência, força e afins”. “Os princípios da justiça são escolhidos por trás de um véu de ignorância” e “isso garante que ninguém seja privilegiado ou desfavorecido na escolha de princípios pelo resultado do acaso natural ou pela contingência das circunstâncias sociais. Como todos estão situados de maneira semelhante e ninguém é capaz de formular princípios que favoreçam a sua condição particular, os princípios de justiça são o resultado de um acordo ou barganha justa”. Logo, “dadas as circunstâncias da posição original [e] a simetria das relações de todos uns com os outros, essa situação inicial é justa entre os indivíduos como pessoas morais, isto é, como seres racionais com os seus próprios fins e capazes [...] de um senso de justiça. A posição original é, pode-se dizer, o *status quo* inicial apropriado, e assim os acordos fundamentais nela alcançados são justos”, cf., Rawls, John, (1999), ob. cit., págs. 10 e 11. Os dois princípios da justiça que deverão nortear a construção desse *status quo* inicial, serão, primeiro: o de que “cada pessoa deve ter um direito igual ao esquema mais extenso de liberdades básicas iguais, compatível com um esquema similar de liberdades para os outros. Segundo: as desigualdades sociais e económicas devem ser distribuídas de modo que ambas sejam (a) razoavelmente esperadas como vantajosas para todos e (b) decorram de posições e funções às quais todos têm acesso”; temos, neste segundo *quid*, o princípio da diferença, apenas devendo ser admitidas as desigualdades que favoreçam também os mais desfavorecidos e, propugnando-se, também, por uma igualdade de oportunidades para todos, cf., *idem*, pág. 53. Contudo, e atento ao facto da decisão inicial ter lugar num contexto de incerteza, quando se parte para a construção de uma

Acontece, que “neste cenário, a distribuição dos ganhos que resultam do mercado deve ser ajustada, para atender ao padrão de justiça [adotado], de modo que algum grau de redistribuição é necessário. Os ‘impostos sobre os benefícios’ mantêm o seu lugar no financiamento de bens públicos, mas o princípio do benefício deixa de reinar como a regra universal da equidade fiscal” <sup>141</sup> (t.n.).

Aqui, e como em outras temáticas, “as posições extremadas são úteis para esclarecer [as] questões”. Mas, ainda assim, “e entre aqueles que começam com uma visão lockeana, poucos proibiriam toda a redistribuição através do processo político, [pois] embora preferindo confiar na caridade ou beneficência, como Adam Smith o colocou, a maioria aceitará o suporte governamental em situações de pobreza severa [e], em determinado ponto, o apelo à caridade conduz a direitos mínimos”. Também, “aqueles que começam com a visão oposta dos direitos comuns, devem aceitar o fato de que o tamanho do bolo varia com a sua repartição” e, “não havendo trabalho forçado, o transferidor pode substituir o lazer por rendimento”, mas “como somente o rendimento pode ser transferido [...], a redistribuição em última análise é condicionada pelo consentimento” <sup>142</sup> (t.n.).

Mas, neste ponto, discordamos uma vez mais com o autor, quando este afirma que “a sociedade, parafraseando Karl Marx, pode escolher dar de acordo com a necessidade” – dos indivíduos – “mas não pode assegurar a contribuição de acordo com a [sua] capacidade” <sup>143</sup>, como seria justo fazê-lo. Parece-nos, que poderá sempre haver um desincentivo à atividade produtiva fruto da existência de uma carga fiscal demasiado elevada, ou outros desincentivos, mas também que o principal problema da atualidade se prende mais

---

sociedade justa, acrescenta o autor, deveremos socorrer-nos da regra do *maximin*, que “nos diz para classificar as alternativas” – a escolher – “pelos seus piores resultados possíveis: devemos adotar a alternativa, o pior resultado, que seja superior aos piores resultados dos outros” e como que se o nosso lugar na sociedade fosse escolhido por um inimigo”, cf., *ibidem*, pág. 132 e 133 e, favorecendo, assim, quem venha a pertencer aos estratos sociais mais frágeis. Com uma leitura em tudo idêntica à nossa temos os Professores de Lisboa, que afirmam resultar da obra de Rawls que “a redistribuição é uma das funções do Estado” e que “esta assenta na instituição de um sistema fiscal justo, baseado no princípio da progressividade do imposto, sendo certo também que o governo deve utilizar as respetivas receitas fiscais, fornecendo bens públicos e assegurando as transferências necessárias à satisfação do princípio da diferença”, cf., da Costa Cabral, Nazaré & D'Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), ob. cit., págs. 32 a 37.

<sup>141</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 81.

<sup>142</sup> *Idem*, pág. 81.

<sup>143</sup> *Ibidem*, pág. 81.

com a elisão das bases tributárias num mundo globalizado, e menos com a margem de lucro dos agentes económicos que exercem as suas atividades em diversos Estados.

Ainda, assim, veja-se que “mesmo aqueles que dividiriam o bolo existente de forma igual, aceitariam [alguma] desigualdade se o bolo fosse variável”, sendo que a verdadeira “questão é [sobre] quanto” desigual o aceitariam. “John Rawls, na sua regra do *maximin*, sugere que a desigualdade seja aceite na medida em que permita um nível mais alto de transferências para a base da balança” – ou da pirâmide de rendimentos – defendendo que “tributar os ricos de acordo com sua regra é apropriado, até ao ponto da receita máxima, mas não além disso”, até porque “uma visão menos rígida e mais amplamente difundida, atribui algum peso social às perdas do transferidor [...], limitando ainda mais o escopo apropriado de redistribuição” <sup>144</sup> (t.n.).

---

<sup>144</sup> *Ibidem*, pág. 81. Neste ponto, será relevante denotar o eventual desfasamento entre os interesses do agente (mandatário/comissário) e do principal (procurador/comitente) explanado na teoria da agência, cf., Araújo, Fernando, (2009), ob. cit., págs. 426 a 428, e até porque a percepção pública do mau uso de recursos pelo Estado e as subsequentes perdas do transferidor se encontram intrinsecamente relacionadas com esta mesma percepção. Como o refere Holley H. Ulbrich, “os gestores do setor público, juntamente com os gestores de organizações sem fins lucrativos, raramente têm medidas tão claras de sucesso ou fracasso, ou pressões imediatas e diretas por um desempenho eficiente como os gerentes das empresas privadas. Os [seus] únicos acionistas são os cidadãos, e o seu interesse, conhecimento e envolvimento são geralmente muito difusos. As agências públicas, geralmente não vendem os seus produtos ou serviços; o seu fluxo de receitas vem de apropriações” – melhor, de receitas fiscais ou para fiscais – “e não está vinculado diretamente à qualidade do produto, aos níveis de produção ou à satisfação do cliente”. Se uma dessas agências tiver lucro ou “superávit”, o seu orçamento provavelmente será reduzido no ano seguinte, o que levará a um poderoso incentivo para gastar tudo antes do final do ano”, e nesta base, diversos economistas “têm desenvolvido modelos do comportamento dos burocratas que refletem este ambiente” no âmbito da teoria da Escolha Pública, “uma área da economia que endereça os processos pelos quais as decisões têm lugar no setor público”. “Normalmente, esses modelos de escolha pública, começam explorando o comportamento ‘de interesse próprio’ do burocrata e porque o mesmo não pode aumentar o seu bem-estar gerando lucros”, “pressupõe[-se] que o comportamento ‘de interesse próprio’ tomará a forma da busca de mais poder e influência, vantagens e compensações e oportunidades de avanço na estrutura burocrática. Tais motivações, levariam o burocrata a tentar maximizar o seu orçamento, número de funcionários, esfera de influência e nível de atividade”, sendo que “as chances de sucesso são maiores, quando o ‘chefe’ é um grande número de cidadãos com relativamente pouco interesse em alguma agência específica e sem bons canais de protesto”. Teremos, enfim, como resultado mais provável, o “crescimento descontrolado do governo”, do Leviatã do “filósofo britânico do século XVI Thomas Hobbes” (t.n), cf., Ulbrich, Holley H., (2003), ob. cit., pág. 95.

Sucede, inevitavelmente, que “o grau de redistribuição que uma sociedade escolhe em um determinado momento, é condicionado pela distribuição predominante do rendimento e pelo nível médio” do mesmo, sendo que “a política de distribuição também reflet[irá] atitudes sociais e o equilíbrio do poder político”, até porque temos que “as atitudes mudam e o mesmo acontece com o seu resultado legislativo” <sup>145</sup>.

Temos por nós, que “grande parte do crescimento do setor público nas últimas décadas, assumiu a forma de programas orientados para a redistribuição, refletindo um clima ‘liberal’ e o poder das coligações de baixos e médios rendimentos. Se esta Era do Estado Social chegou agora ao fim, ainda não se sabe, mas ninguém ficaria surpreso por descobrir que o mesmo se compõe como um processo autodestrutivo”, que ao final se vê concluso, quando atinge o seu propósito. “Afinal de contas, à medida que o nível de redistribuição aumenta, o mesmo ocorre com o número de perdedores em relação ao dos vencedores, de modo que a maioria disponível para novas ações baixa. Esta mudança no saldo dos votos [até] pode ser atrasada, à medida que a participação no extremo inferior da escala aumenta, mas mais uma vez, este é um processo terminal” <sup>146</sup> (t.n.).

Acresce, também, que “os votos pró e contra não se dividirão ordenadamente de acordo com posições abaixo e acima do nível médio de rendimento”, pois “os eleitores de baixos rendimentos que aspiram a subir, hesitarão em reduzir as suas perspetivas e as exigências por redistribuição serão atenuadas pela preocupação, real e induzida, com os efeitos adversos na produtividade” e pelo enaltecimento da meritocracia. Mas, em relação a esta última e particularmente em Portugal, não nos parece que haja grande igualdade de oportunidades no ingresso no mercado de trabalho e posterior progressão, bem como no acesso ao ensino superior universitário, sendo que a própria detenção de um grau académico já não é *conditio* suficiente para a obtenção de um bom salário, nem para *per si*, que se possa almejar ascender socialmente. <sup>147</sup> (t.n.).

---

<sup>145</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., págs. 81.

<sup>146</sup> *Idem*, pág. 81.

<sup>147</sup> *Ibidem*, págs. 81 e 82. No que concerne à temática da meritocracia, convém referir no contexto português, um estudo elaborado pela Universidade Nova de Lisboa e a Universidade de Princeton, onde se analisou da problemática no seio de seis instituições portuguesas: na EDP e na Euronext Lisboa, ambas empresas privadas; na ASAE, no Hospital de Santa Maria, nos CTT e na Autoridade Tributária, todas entidades públicas à data da realização do mesmo. Nesse mesmo estudo, empregou-se o termo meritocracia na aceção de como as “qualificações e desempenho” dos trabalhadores mais do que os seus “laços pessoais”, relevavam



---

aquando do seu “recrutamento e promoção”, chegando-se à conclusão de uma “quase ausência de meritocracia” (t.n.) em todas as entidades, cf., Portes, Alejandro & Marques, M. Margarida, (2014), “*Values, Institutional Quality and Development in Portugal*”, disponível em: <http://www.ffms.pt>, pág. 85. Numa escala de 1 a 5 e entre uma completa ausência de meritocracia e o reconhecimento da mesma, a Euronext Lisboa obteve 5 valores, a EDP e a Autoridade Tributária 4.5 valores, e os trabalhadores dos CTT atribuíram 2 valores à sua entidade patronal e os da ASAE e do Hospital de Santa Maria 1 valor. Contudo, em concreto, e quando auscultados sobre se “eles seguissem as regras e desempenhassem as suas funções com competência seriam promovidos na instituição” (t.n.), na Euronext Lisboa apenas 36,3% dos trabalhadores concordou com a pergunta formulada e 36,4% discordaram, sendo que no lado oposto da balança e no Hospital de Santa Maria, ninguém concordou com a mesma e 70,2% discordaram, cf., *idem*, págs. 25, 26 e 56. No Hospital de Santa Maria, tem-se mesmo a percepção de que a “a meritocracia realmente não existe, porque de antemão todos sabem quem será selecionado”, e mesmo na EDP, onde se obtiveram resultados menos negativos, 1/3 dos trabalhadores afirma que as promoções “dependem essencialmente de relações pessoais” e, subsequentemente, não se prendem com o seu mérito. Nas três entidades públicas, as pior classificadas, acresce o traço comum de que “a austeridade estatal, levando ao congelamento das contratações, suspensão de concursos públicos e desaceleração das promoções”, agravou ainda mais a percepção já negativa da sua não valorização. Denote-se, que mesmo na Autoridade Tributária classificada como meritocrática, “reconhece-se [...] que há um recrutamento intergeracional [!], com famílias inteiras empregadas pela agência”, o que em abono da verdade, “parece refletir um melhor conhecimento das oportunidades de emprego transmitido pelos familiares, do que uma violação direta do critério da meritocracia” (t.n.), cf., *ibidem*, pág. 27 e 28. Por outro lado, também sabemos, que no recrutamento releva a formação académica dos candidatos, sendo esta muitas vezes *conditio sine qua non* da sua admissão a concurso e posterior seriação. Neste caso, a não detenção de um grau académico torna o candidato tão-só inapto, já não se tratando aqui de uma questão de igualdade de oportunidades, mas tão-só da inexistência da oportunidade em si. Se analisarmos a origem social e familiar dos alunos recém-chegados à Universidade de Lisboa (nos seus três ciclos de estudo) e tendo-se o ensino superior como uma oportunidade inelutável de uma maior possibilidade de ascensão ou mobilidade social, denotamos, que em 2012, a maioria dos Pais dos alunos detinham eles próprios um grau do ensino superior: Na área das Ciências da Saúde (que inclui a Faculdade de Medicina, a Faculdade de Medicina Dentária e a Faculdade de Farmácia) quase metade das mães, 48,2%, sendo a segunda área mais bem classificada a das Ciências Jurídico-Económicas (Faculdade de Direito), com 39,9% das mães a deterem um grau do ensino superior e verificando-se uma situação idêntica no que concerne ao nível de escolaridade dos pais, tendo-se novamente como melhor classificadas as áreas da Saúde e das Ciências Jurídico-Económicas, com 48,2% e 39,1% dos pais a deterem um grau do ensino superior, cf., Oliveira, Valentina, (2013), “Os estudantes à entrada da UL”, disponível em: [www.opest.ul.pt](http://www.opest.ul.pt) (consultado em 01.04.2019), págs. 37 a 39. Também, e como profissão mais exercida pelas mães, temos aquelas que exercem “uma profissão intelectual ou científica”, representando 34,1% e 24,8% da amostra nas áreas da Saúde e das Ciências Jurídico-Económicas, uma vez mais as melhor classificadas, com um valor de 26% e 21,6% no caso dos pais, sendo que nesta última área, 20,2% dos pais e 10,3% das mães são “Dirigentes e Quadros Superiores da Administração Pública”, um dado que nos permite concluir pela existência de um certo elitismo.

Por último, e “para qualquer meta de redistribuição, temos a questão adicional de quais instrumentos devem ser usados para implementá-la. No longo prazo, a abordagem mais atraente não é por meio da redistribuição, mas através de políticas de mercado de trabalho e formação, destinadas a elevar o poder aquisitivo dos pobres”. “Além disso, é necessário algum grau de redistribuição e, aqui, um esquema de transferência de impostos oferece a abordagem mais direta” e, também, “a vantagem de garantir a redistribuição sem interferir na maneira como os fundos são usados pelo beneficiário”, respeitando-se assim a sua personalidade individual <sup>148</sup> (t.n).

Richard A. Musgrave defende, “a combinação de um imposto sobre o rendimento progressivo e negativo” – ou progressivo para todos, mas com um crédito de imposto que beneficiaria os detentores de mais baixos rendimentos o que obviaria a armadilha da pobreza – uma vez que este “tem a vantagem adicional de que os ajustes de distribuição são feitos sem interferir na provisão de bens públicos. As pessoas que favorecem a redistribuição, e preferem bens privados, não teriam que votar em bens públicos, na esperança de que seu financiamento seja mais progressivo do que o justificado em função do bene-

---

mo no acesso a estas instituições, cf., *idem*, págs. 41 a 43. Mas, em todas as áreas da Universidade de Lisboa, e mesmo nas pior classificadas, o nível de escolaridade de ambos os progenitores é superior à média nacional de 13,2% de licenciados em 2011, cf., <http://www.pordata.pt> (consultado em 01.04.2019), exercendo ainda e em regra, profissões qualificadas. Assim, poderá ser lícita a opinião de Paul Krugman de que “os filhos de pais ricos, ainda que estúpidos, têm mais probabilidades de obter diplomas universitários do que os filhos mais dotados de pais pobres”, cf., Krugman, Paul & Piketty, Thomas & Stiglitz, Joseph, (2015), “*Debate sobre a Desigualdade e o Futuro da Economia*”, tradução de Luís Manuel Boavida, Lisboa: Relógio d'Água, pág. 50. Por último, veja-se que também a “considerável elevação do nível médio de formação que ocorreu durante o século XX, não permitiu reduzir a desigualdade dos rendimentos do trabalho”, pois “todos os níveis de qualificação foram melhorados” e “todos os níveis salariais progrediram a ritmos próximos entre si [e] de tal forma que a desigualdade [salarial] não se alterou”, cf., Piketty, Thomas, (2014), ob. cit., pág. 725. *In fine*, parece-nos pouco operante a válvula de escape referida e muito menos nos E.U.A., onde “o rendimento médio dos pais de um estudante do primeiro ciclo do ensino superior em Harvard nos dias de hoje, corresponde a uma posição que se situa nos dois por cento superior do *ranking* dos rendimentos familiares nos Estados Unidos”, cf., Krugman, Paul & Piketty, Thomas & Stiglitz, Joseph, (2015), ob. cit., pág. 47.

<sup>148</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 82.

fício. Outras, que gostam de bens públicos, mas não de redistribuição, não teriam que se opor a um orçamento maior, temendo [...] esse tipo de financiamento” <sup>149</sup> (t.n.).

Denote-se, “em perspectiva histórica, que a primeira dessas distorções reinou nos estágios iniciais do Estado Social. Um nivelamento do rendimento que não poderia ter sido alcançado politicamente através de um esquema de transferência de impostos, poderia ser alcançado [pelo] financiamento progressivo de uma provisão alargada de bens públicos. Sob condições modificadas, a segunda distorção entra agora em ação, com a redução dos serviços públicos [a servir como] desculpa para [se] reduzir a tributação progressiva. Claramente, a eliminação de ambos os vieses resultariam em uma condução mais eficiente dos assuntos fiscais, e a separação do esquema de transferência de impostos [do] da provisão de bens públicos, financiados pelo benefício, contribuiria para isso. Em suma, haveria dois conjuntos de impostos, um para financiar os serviços públicos e, o outro, (na

---

<sup>149</sup> *Idem*, pág. 82. Por exemplo, Fernando Araújo defende a existência de uma taxa plana com imposto negativo. “A maior parte das formas de tributação do rendimento adotam atualmente a solução da progressividade das taxas, querendo com isso dizer-se que pretendem discriminar as pessoas de mais elevados rendimentos, fazendo-as pagar um montante de imposto que é mais do que proporcional àquilo que pagam aqueles que têm rendimentos menores”, contudo, “um dos aspetos mais chocantes das sociedades atuais, é a forma como a proclamação da justiça da progressividade das taxas de imposto coexiste hipocritamente com a generalização da fuga ao imposto por parte dos contribuintes mais ricos, escudados atrás de engenharias financeiras, de planificações tributárias e de fachadas societárias estabelecidas em paraísos fiscais”, etc., cf., Araújo, Fernando, (2009), ob. cit., págs. 529 e 530. Em relação à adoção de uma taxa plana, ganhar-se-ia com a redução dos “custos de acatamento e custos administrativos, [pois] ao contribuinte e à administração interessaria apenas a determinação do rendimento bruto e nada mais; em alargamento da base tributária já que seriam drasticamente reduzidas as formas de restringir ou eliminar a incidência do imposto, pelo que mais gente contribuiria; em recurso a formas expeditas e quase impercetíveis de cobrança – já que, como a taxa marginal não se alteraria com o montante total do rendimento bruto, todas as parcelas poderiam ser cobradas através da retenção na fonte, isto é, através da entidade que paga o rendimento e não do indivíduo que a recebe, aliviando grandemente os deveres de colaboração que sobre este impendem”, cf., *idem*, pág. 538. Já no que concerne à adoção do imposto negativo, este “é uma espécie de crédito ao contribuinte, de benefício, que se vai reduzindo à medida que sobe o rendimento tributável” – melhor, consistindo num valor fixo para cada contribuinte e independentemente do seu rendimento reduzindo tão-só o seu percentual e em relação à totalidade do rendimento – servindo para “atenuar a armadilha da pobreza, que resultaria de uma tributação igual ou superior a 100%, correspondente ao efeito combinado da tributação positiva com a perda de subsídios de pobreza”, cf., *ibidem*, págs. 510 e 511. Trata-se de uma solução sem respaldo na Constituição, que assenta na premissa da impossibilidade de efetivação da progressividade do imposto sobre os rendimentos mais elevados, algo que para nós é profundamente injusto.

forma de um imposto sobre o rendimento progressivo e negativo) para ajustar a distribuição. A sua coleta poderia ser coordenada, especialmente se avaliada numa mesma base, mas divergiriam no padrão” justificativo da arrecadação de receita <sup>150</sup> (t.n.).

Outra questão que se nos coloca, e uma vez que o “esquema de transferência de impostos [é] o instrumento mais eficiente para a redistribuição fiscal”, prende-se com a necessidade de “explicar que grande parte da redistribuição fiscal nas últimas décadas tenha sido por meio de serviços em espécie, tais como instalações de saúde, habitação, senhas de alimentação ou almoços escolares”, ou “a componente redistributiva da segurança social” – o que em Portugal, pode ser reconduzido ao SNS, há existência no passado de juros bonificados para aquisição de habitação própria permanente, ou ao atual programa Porta 65, ao programa SASE nas escolas e ao acesso a determinados serviços sociais de carácter não contributivo <sup>151</sup> (t.n.).

Temos, que “em grande medida, essa prevalência de redistribuição em espécie, reflete o desejo dos pagadores em determinar como os fundos devem ser gastos pelos beneficiários. Os pagadores concordam em votar em programas redistributivos, se eles mantiverem o controle, mas não o contrário”, já “os beneficiários preferem ter os seus fundos sem restrições, mas preferem subvenções condicionais a nenhuma subvenção” <sup>152</sup> (t.n.).

---

<sup>150</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 82.

<sup>151</sup> *Idem*, pág. 82. No que diz respeito à temática dos juros bonificados, o regime constava da versão original do Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro, atualizado à data pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de Junho, tendo o mesmo sido revogado em 2003 pelo Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de Dezembro; já o programa Porta 65 relativo ao arrendamento jovem, consta do Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro, atualizado à data pela Lei n.º 87/2017, de 18 de Agosto; o programa SASE do Decreto-Lei n.º 55/2009 de 2 de Março; e, como exemplo da disponibilização de prestações sociais não contributivas, cf., a Secção II do Sistema de Proteção Social de Cidadania, e nomeadamente o artigo 30.º da Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, atualizada à data pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de Dezembro, de onde consta que as prestações sociais «concretizam-se, designadamente, através de: a) Serviços e equipamentos sociais; [...] d) Prestações em espécie».

<sup>152</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 82. Para o autor a única grande transferência de renda nos E.U.A. foi o AFDC – “*Aid to Families with Dependent Children*” – que esteve em vigor de 1935 a 1996, sendo que o apoio consistia na disponibilização de uma espécie de Abono de Família. “Até à década de 1930, combater a pobreza nos Estados Unidos era primariamente uma responsabilidade dos governos locais com casas de trabalho para as famílias com membros empregáveis e assistência externa (fora das casas dos pobres ou de trabalho) para viúvas e órfãos [e] a caridade privada [também] cuidava de alguns problemas. Com o advento da Grande Depressão, primeiro os governos locais e depois os estaduais, ficaram so-

O resultado prático da preferência por transferências em espécie, não contende *a priori* com a “posição de titularidade lockeana. O doador beneficente pode definir as condições do seu presente e o donatário fica livre para o aceitar ou não”. E, “o mesmo vale para uma visão lockeana modificada, em que a titularidade dos ganhos é válida, mas sujeita a modificação por regra maioritária”, pois “o transferidor continua livre para votar em subvenções condicionais, mas não em dinheiro. A dependência [do donatário] em transferências em espécie, por outro lado, é inadequada se vista a partir de uma perspectiva de titularidade, em que o destinatário” – do benefício – “tem direito ao auxílio independentemente da imposição paternalista por parte dos grandes ganhadores” – leia-se, da parcela da população com maiores rendimentos e que financiará a medida redistributiva <sup>153</sup> (t.n).

Porém, “dado o importante papel das transferências em espécie, o processo fiscal encontra uma outra fonte de confusão”. Por um lado, “a provisão geral de serviços públicos e o seu financiamento”, por outro, de “serviços prestados como transferências em espécie e adequadamente financiados como parte de um esquema progressivo de transferência de impostos”. “As transferências em espécie, com certeza, podem envolver bens públi-

---

brecarregados com a magnitude do problema da pobreza resultante do desemprego generalizado. Uma parte importante do *New Deal*”, consistiu “numa série de programas destinados a aliviar a pobreza entre idosos, aqueles com deficiências, viúvas com filhos pequenos e desempregados”. “Esses programas continuaram a existir, expandir e evoluir até 1996, quando a reforma do Estado de bem-estar reduziu significativamente esse tipo de ajuda federal aos indivíduos”, uma ajuda “mediada através de agências estatais em serviços sociais”. Hoje, “o caso da centralização da redistribuição baseia-se na competição entre [os] Estados, [e] se um Estado oferece benefícios mais atraentes para as pessoas em necessidade do que outro, corre o risco de se tornar num paraíso para a migração dessas pessoas” (t.n.), cf., Ulbrich, Holley H., (2003), ob. cit., pág. 131.

<sup>153</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., págs. 82 e 83. O autor refere, em relação ao donatário, um ditado alemão: “*Einem geschenkten Gaul sieht man nicht in's Maul*” que pode ser reconduzido ao provérbio português de que: «a cavalo dado não se olha aos dentes» (ou que ao recebermos um presente, devemos mostrar satisfação e mesmo que este não seja 100% do nosso agrado). Ainda, e no caso dos E.U.A., “a preferência dos doadores não foi o único fator no crescimento do apoio em espécie. Esse apoio beneficia do apoio das indústrias fornecedoras, por exemplo, apoio agrícola para as senhas de alimentação ou o apoio da indústria da construção para as habitações de baixo custo. Tal apoio distorce o processo de decisão, uma vez que não se encontra disponível para transferências de dinheiro, cujo desembolso é mais difundido” (t.n.), *idem*, pág. 83. Deixamos também aqui nota do nosso argumento, de que os pagamentos em espécie de um produto (x) ou a sua aquisição em dinheiro após a transferência do mesmo, faz com que na primeira hipótese e porque livre de impostos se consiga adquirir mais bens (x) que na segunda opção não isenta. Pelo contrário e como vantagem da segunda hipótese, temos a livre escolha do produto pelo donatário.

cos ou privados, enquanto outras provisões envolvem apenas bens públicos, mas os bens públicos podem não ser igualmente importantes para todos os grupos de rendimento. Suponha que um bem público em particular é mais valorado por trabalhadores de baixos rendimentos, de modo que o seu esquema de financiamento por ‘benefícios’ poderá exigir uma taxa regressiva. No entanto, o seu financiamento por um imposto progressivo, transformaria tal provisão numa redistribuição em espécie” <sup>154</sup> (t.n.).

Uma vez mais, discordamos com o autor, pois é precisamente o subfinanciamento e a constatação de que o Estado Social, na prática, nunca se deu como um projeto conclusivo, que levam à justeza do financiamento das medidas redistributivas por via de um sistema fiscal com alíquotas progressivas. Richard A. Musgrave, bem denota, que havemos de “reconhecer que tais dificuldades se mantêm”<sup>155</sup> (t.n.), mas que o problema tende a ser encarado numa perspetiva bem mais pragmática que de justiça.

#### **§ 4 – A função de estabilização económica**

Passamos agora, “para a preocupação final da política fiscal, a sua relação com o emprego, a inflação e o crescimento” económico. “A variável política crucial na economia keynesiana da Grande Depressão, era a magnitude do défice orçamental”, sendo que uma política de “pleno emprego exigiria um nível adequado de procura agregada e, com a política monetária ineficaz nos espasmos da repressão, essa teria de ser assegurada por meio da política orçamental”. Termos em que, “mais especificamente, o aumento necessário da procura teria que ser gerado por um aumento [...] do défice público”. Acontece que, pese embora “comprovada pela enorme expansão da atividade económica”, a “doutrina nos anos 60 e 70” – do século transato – “precisou de ser ajustada às novas circunstâncias da inflação. Enquanto o aumento dos gastos foi visto como um meio para a criação de empregos, a mesma lógica exigiria agora a redução dos gastos, como meio de cortar a procura” e reduzir a inflação <sup>156</sup> (t.n.).

---

<sup>154</sup> *Ibidem*, pág. 83.

<sup>155</sup> *Ibidem*, pág. 83.

<sup>156</sup> *Ibidem*, pág. 83. Com uma visão cética da função de estabilização, temos os Professores de Lisboa. “A função de estabilização, ao contrário da função de afetação de recursos, é uma função macroeconómica: pretende explicar como, através dos instrumentos orçamentais ao dispor do Estado (a receita e a despesa públicas), este intenta suavizar as flutuações da economia. A função de estabilização é herança direta do modelo keynesiano (que é, recorde-se, um modelo de curto prazo ou modelo de preços fixos) e explora justamente a ação dos multiplicadores da despesa e dos impostos. Ajuda-nos a compreender a ação contra cíc-

Contudo, cremos ter “uma falácia em ambas as posições”. Atendendo à “ênfase inicial exclusiva da doutrina keynesiana nos gastos do governo, a política expansionista teve o subproduto de aumentar o tamanho do setor público”, e “esse efeito colateral tornou a expansão fiscal atraente para a posição ‘liberal’, assim, como o nexos anteriormente observado entre o tamanho do orçamento e a tributação progressiva. Essa ligação, entre a política de procura expansionista e a expansão do orçamento, mais uma vez foi um fator importante não apenas no contexto da depressão da década de 1930, mas também na década de 1960”. Porém, “repetida em sentido inverso, a posterior inflação veio exigir uma dependência de cortes nos gastos, um viés reverso [que] apela agora para um desejo conservador de reduzir o tamanho do setor público” <sup>157</sup> (t.n.).

Ocorre, que uma “condução eficiente da política pública deveria e poderia evitar o viés. As medidas para expandir ou restringir a procura agregada, devem ser suportadas de maneira uniforme tanto pelo setor público quanto pelo setor privado, e não devem repassar uma parcela desproporcional ao primeiro. Para esse fim, é necessário confiar primordialmente nos ajustes dos impostos [e] ao invés de nos ajustes nas despesas. Para ilustrar, suponha que os gastos federais representam 20 de um PIB de 100”, ou seja, “os impostos 20 e os gastos privados 80. Se houver uma redução de 10% no total de despesas rateadas em ambos os setores, os gastos públicos devem ser cortados de 20 para 18 e as despesas privadas de 80 para 72. Assumindo por simplicidade, que os impostos reduzem os gastos privados em uma base de 1:1, os impostos devem ser aumentados de 20 para 28. Portanto, um aumento de 40% nos impostos é necessário em comparação com um corte de despesas de 10 %. O diferencial é ainda maior, se admitirmos que os impostos

---

lica: em períodos de recessão, pelo aumento de despesa pública (em consumo e investimento) e diminuição da carga fiscal; em situações de expansão, pela diminuição da despesa pública e aumento dos impostos. Este efeito contra cíclico é explicado, depois, através do mecanismo de transmissão da política orçamental. A função de estabilização foi assumindo ao longo do século XX [...] cambiantes e, não existe – longe disso – unanimismo sobre a efetividade e a oportunidade desta ação estabilizadora, nem quanto aos seus efeitos de longo prazo, na alteração do PIB potencial”, cf., Costa Cabral, Nazaré & D'Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), ob. cit., pág. 42.

<sup>157</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., págs. 83 e 84. Como o veremos em maior pormenor, (cf., Parte II, Capítulo II, § 1 e 2), e “porque muitas políticas têm consequências duradouras, o papel do Estado em um dado momento é muito influenciado por políticas passadas, além de ser influenciado pelas teorias de economistas defuntos. As decisões políticas tomadas pelos governos anteriores continuam a determinar, em grande medida, o atual papel económico do Estado e a restringir as ações dos governos atuais” (t.n.), cf., Tanzi, Vito, (1997), ob. cit., pág. 6.

não são totalmente refletidos na redução dos gastos privados”, pelo que “um argumento correspondente, sustenta uma ação expansionista com um aumento apropriado dos gastos, substancialmente abaixo da taxa de corte nos impostos” <sup>158</sup> (t.n.).

Portanto, “um terceiro conjunto de ajustes é necessário. [E] isto, assume a forma de um imposto ou transferência que reduziria ou aumentaria o rendimento privado de maneira proporcional, sendo neutro tanto em relação à provisão de bens públicos quanto à distribuição de rendimentos. Um mecanismo deste tipo, está de acordo com as propostas feitas repetidamente ao longo dos anos para conceder autoridade executiva para mudanças de impostos contracíclicas, a serem feitas de uma maneira mais ou menos neutra e generalizada” <sup>159</sup>. Mas, neste ponto, discordamos novamente com o autor, pois parece-nos descuidado o princípio da legalidade em Direito Fiscal, com respaldo nos artigos 161.º, n.º 1, alínea i) e 103.º, n.º 2 da CRP. Uma vez que estamos perante uma intervenção ablativa do Estado na propriedade privada dos cidadãos, a assembleia representativa dos mesmos serve de garante dos seus direitos fundamentais e na senda da boa tradição liberal <sup>160</sup>.

Para esse mesmo conjunto de ajustes, e ao se “separar [as] mudanças tributárias orientadas para a [...] prestação de serviços públicos e redistribuição, a política fiscal pode servir os objetivos de estabilização e fazê-lo sem interferir em outros aspetos do orçamento. A regra anteriormente observada de que o orçamento do setor público deve ser balanceado (exceto para o financiamento de gastos de capital), é assim compatível com a regra de que o orçamento como um todo pode estar em défice ou superávite, dependendo das exigências da política de estabilização. Estas, por sua vez, são determinadas pela con-

---

<sup>158</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 84. Acresce ao raciocínio aduzido, a ideia expressa por Mark Blyth, de que um corte nas despesas do Estado que leve a uma contração do PIB pode ser contraproducente, porque contraindo o mesmo e mantendo-se o *quantum* de despesa nominal igual (e.g., porque num período de recessão aumentam as despesas com prestações sociais), o percentual de dívida em relação ao PIB aumenta. Parafraseando Keynes: “o *Boom*, não a queda, é o momento certo para a austeridade”. Denote-se, que os “cortes em si e por si não levam ao crescimento; eles funcionam apenas em pequenos Estados que podem exportar para grandes Estados que estão a crescer”, sendo que “os países que negociam uns com os outros não podem simultaneamente ter superávites, [e] as economias interligadas não podem todas desvalorizar de uma vez e esperar aumentar as suas exportações” (t.n.), cf., Blyth, Mark, (2013), “*The Austerity Delusion*”, em “*Foreign Affairs*”, May / June 2013, pág 53.

<sup>159</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 84

<sup>160</sup> Paula Dourado, Ana, (2015), “O Princípio da Legalidade Fiscal - Tipicidade, conceitos jurídicos indeterminados e margem de livre apreciação”, Reimpressão da Edição de 2007, Coimbra: Almedina.



dição da economia e pela medida em que o necessário controle da procura agregada pode ser alcançado por meio da política monetária. Desnecessário, [será] dizer, que ambas trabalham em conjunto, mas a confiança na política monetária dificilmente pode ser tão grande ao ponto de aliviar a política orçamental dessa função. Uma exigência de que o orçamento geral esteja em equilíbrio, portanto, não é compatível com uma boa gestão económica e seria muito infeliz tê-lo consagrado na constituição” <sup>161</sup> (t.n.).

Acresce, que para “além de mudanças discricionárias nos níveis dos impostos e despesas, deve-se dar margem para respostas automáticas do sistema fiscal a mudanças na atividade económica. Ao longo dos anos, as respostas automáticas às receitas passaram a ser vistas como um fator de estabilização desejável. À medida que o PIB cai, o mesmo acontece com a arrecadação de impostos, criando assim um défice que por sua vez atenua o declínio. À medida que o PIB aumenta, ocorre o contrário, contrabalançando a inflação. Este mecanismo, encaixa bem no papel do orçamento como um dispositivo de estabilização, desde que as flutuações estejam em torno de um nível de pleno emprego e que as mudanças automáticas na receita não sejam traduzidas em mudanças correspondentes nos gastos”. Pelo contrário, se “resultarem em tais mudanças, como bem pode ser o caso, o efeito estabilizador é anulado e o saldo das ações públicas e privadas no PIB é perturbado” <sup>162</sup> (t.n.).

Contudo, estas “considerações são especialmente problemáticas num contexto de inflação, em que a resposta automática da receita do imposto sobre os rendimentos é acen tuada pelo *bracket creep*” – uma situação em que a inflação empurra o rendimento para escalões tributários mais elevados. Neste contexto, “a receita não aumenta apenas proporcionalmente à base tributária, mas a uma taxa mais rápida, uma vez que o aumento nominal do rendimento empurra os rendimentos reais para escalões de taxas mais altas. Isto tem dois efeitos: por um lado, a distribuição da carga fiscal sofre uma mudança oculta e arbitrária, uma vez que o grau de *bracket creep* difere em várias partes da escala de rendimentos; por outro lado, a receita aumenta em termos reais, de modo que despesas adicionais podem ser feitas, além do que é necessário para acompanhar os preços [e] sem [se] exigir o consentimento explícito do eleitor através do aumento [...] dos impostos” <sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 84

<sup>162</sup> *Idem*, págs. 84 e 85.

<sup>163</sup> *Ibidem*, pág. 85.

Ainda, temos que “o excesso de ganhos [...], permite que a ‘legislatura’ agrade aos eleitores, reduzindo as taxas dos impostos [e] mantendo os serviços em seu nível real. Ambas as consequências, distorcem as decisões políticas eficientes e podem ser evitadas indexando os escalões das taxas”. Nesse caso, “a receita aumentará apenas em linha com os preços” – leia-se, em linha com a inflação – “de modo que o [...] serviço tributário permanece constante [e] em termos reais” – e de que não há lugar às ineficiências evidenciadas, com os respectivos ganhos e perdas de receitas arbitrários. Em conclusão, “as alíquotas dos impostos terão que ser elevadas de maneira explícita, ou precisarão de ser reduzidas quando a expansão for necessária” <sup>164</sup> (t.n.).

Ao final, temos que chegar à constatação de que “tudo [...], está relacionado com a política fiscal como instrumento de controle da procura agregada. Esse papel, deve ser desempenhado em conjunto com a política monetária”, tendo-se por nós, que “ambas são importantes, e [que] os amargos debates keynesianos e monetaristas sobre o que mais importa não são muito úteis. Mas, como ficou aparente nos últimos anos, o controle da procura agregada seja através de ferramentas fiscais ou monetárias dificilmente é adequado para lidar com o problema”. Denote-se, que num “cenário de estagflação, o aumento da procura agregada pode aumentar a inflação em vez de aumentar o emprego, enquanto a redução da procura pode alavancar o emprego em vez de criar inflação”. Assim, “deve-se criar um ambiente no qual os grupos concorrentes, sindicatos e grandes empresas, possam ser induzidos a permanecer dentro de procuras não-inflacionárias de salários e preços [e] tais esquemas podem envolver o uso de diretrizes de preços salariais ou de ferramentas fiscais”, “podem assumir a forma de abatimentos de imposto sobre o rendimento dos trabalhadores, pagos se os salários forem superados pela inflação, ou [ainda em] impostos de penalidade sobre as empresas. que concedam aumentos salariais inflacionários” <sup>165</sup> (t.n.).

---

<sup>164</sup> *Ibidem*, pág. 85.

<sup>165</sup> *Ibidem*, pág. 85. Neste tópico, Richard A. Musgrave, encontra-se bastante longe da realidade que temos. “Muitos vezes, os decisores políticos, os elementos partidários e o público em geral, focam-se apenas nas intervenções na ponta do icebergue. No nosso sistema político, as grandes propostas para redistribuir os rendimentos são convertidas em políticas modestas, como a limitação do crédito de imposto sobre o rendimento do trabalho ou a transparência em torno das renumerações dos executivos. Além disso, alguns decisores políticos desacreditam o valor de quaisquer intervenções, sugerindo que as forças na base do icebergue são demasiado importantes e fortes para serem controladas, ou seja, que realidades como a globalização e os preconceitos, as alterações climáticas e a tecnologia, são forças exógenas que não podem ser abar-

Por último, voltemo-nos “para a preocupação [...] proeminente com a economia do lado da oferta. Esta nova doutrina rejeita a visão, descrita acima, de que a restrição da inflação deveria ser através do aumento da tributação. Aumentar os impostos, segundo o argumento, reduzirá os incentivos, reduzindo assim a produção e aumentando a inflação” – porque resultaria num aumento dos custos de cada unidade produzida. De acordo com esta tese, e “pelo contrário, os impostos devem ser cortados para estimular a produção, controlando[-se] assim a inflação, [mas] existem duas dificuldades com a proposição: vista no contexto da estabilização de curto prazo é irrealista que os efeitos do lado da oferta ocorram”, uma vez que “tais efeitos levam tempo para se desenvolver. Além disso [...], a produção adicional, seja para bens de consumo ou de investimento também gera receita adicional. Assim, a produção adicional induzida pela redução de impostos não afeta o excesso de procura” e “o que resta é a procura adicional devida ao corte dos impostos em si. No entanto, o plano do governo também providenciará por uma compensação ou corte orçamental, de modo que as despesas gerais permanecem praticamente inalteradas, assim como o quadro da inflação” <sup>166</sup> (t.n.).

Portanto, e de acordo com a economia do lado da oferta, a “responsabilidade pelo controle da inflação fica” – tão-só – “com a política monetária”, e “no que diz respeito

---

cadadas pela política. Segundo este tipo de raciocínio, se tivéssemos refreado os excessos no crédito habitação, o sector financeiro teria encontrado uma qualquer outra forma de gerar uma bolha. Do mesmo modo, se restringirmos uma determinada via utilizada para as renumerações dos executivos, as empresas encontrarão outras mais sofisticadas para recompensar os seus diretores executivos”, cf., Stiglitz, Joseph, (2017), ob. cit., pág. 42.

<sup>166</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., págs. 85 e 86. Tecendo duras críticas à economia do lado da oferta, Joseph Stiglitz refere, que “as regras que moldam o nosso panorama atual foram alimentadas por uma ortodoxia económica que sabemos agora estar ultrapassada e incorreta. A economia do lado da oferta, postulou que os constrangimentos ditados pela aplicação de regulamentações e os desincentivos veiculados por impostos e por um sistema de proteção social generoso limitavam o crescimento – uma forte rutura com as décadas anteriores, em que os economistas keynesianos salientavam a procura insuficiente como o fator limitador. As ideias situadas no lado da oferta conduziram não só à desregulamentação e à redução dos impostos sobre os rendimentos mais elevados, como também a cortes nos programas de ação social e nos investimentos públicos. Os resultados são agora conhecidos: cortámos os impostos mais elevados e abolimos regulamentações, mas os benefícios não se estenderam a toda a população. Na realidade, estas políticas reforçaram os rendimentos das grandes empresas e dos cidadãos mais ricos, aumentaram a desigualdade económica e foram incapazes de gerar o crescimento económico que os seus proponentes haviam prometido”, cf., Stiglitz, Joseph, (2017), ob. cit., pág. 13.

aos resultados fiscais, o principal resultado est[ará] na redução dos programas públicos. As despesas civis, em particular, são apanhadas no vício da redução de impostos e no aumento dos gastos com desembolsos” – relacionados com o incremento das despesas com prestações sociais – e “o preconceito ou a política fiscal anterior acaba por ser repetida de forma inversa e vingativa” <sup>167</sup> (t.n.).

Mas, em abono da verdade, a verdadeira preocupação desta teoria é outra. “Embora a doutrina do lado da oferta tenha pouco mérito para o controle da estabilização no curto prazo, ela suporta a taxa de crescimento económico de longo prazo. Como os economistas estão bem cientes, a política de crescimento não exige apenas um nível crescente de procura, adequada para sustentar um [...] resultado de pleno emprego. Esse é um ingrediente essencial, mas a preocupação também deve ser com a taxa de crescimento da produtividade. Esse crescimento é desejável, pois proporciona um padrão de vida crescente; e ao permitir aumentos salariais não-inflacionários, também ajuda a controlar a inflação. O crescimento, por sua vez, requer a formação de capital e uma combinação de políticas de estabilização que a favoreça. [E], de acordo com isso, a tradicional receita neoclássica exigiu a combinação de um orçamento apertado para restringir o consumo e dinheiro fácil para fornecer crédito barato ao investimento” <sup>168</sup>.

Efetivamente, e de “acordo com o [...] argumento anterior, o grau necessário de aperto fiscal poderia ser garantido através do aumento dos impostos, sem ter de se depreciar indevidamente a prestação de serviços públicos. Mas, se os impostos mais altos exi-

---

<sup>167</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 86. Em grande medida, hoje, quer o recurso a políticas orçamentais e monetárias de estabilização, está bastante restringido. Contra a “rejeição da não-sistematicidade e irregularidade da política económica”, surgiu a “necessidade de definição de uma constituição monetária, um conjunto de regras que vinculassem no curto prazo e que especificassem as condições de criação e destruição da moeda”. Uma vez “que, quando há lugar à modulação discricionária da política monetária (ou orçamental) que consiste em fazer variar a massa monetária (ou as receitas e as despesas) em função da situação económica, os agentes económicos são capazes de vislumbrar e antecipar que os Governos colocarão em causa as suas decisões iniciais”. “Assim sendo, a única forma de tornar credível” – a política económica do Estado – “consistirá na esteira de Friedman, em limitar o poder discricionário do Estado, mediante a fixação de regras estáveis e previsíveis, mormente nos domínios monetário e orçamental”, cf., da Costa Cabral, Nazaré & D'Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), ob. cit., págs. 47 e 48, preconizando-se, assim, a estatuição normativa de limites à política orçamental e monetária do Estado, ou de regras incompatíveis com uma boa gestão orçamental e como o argumentara Richard A. Musgrave.

<sup>168</sup> Musgrave, Richard A. (1981), ob. cit., pág. 86.

gidos pela regra de um orçamento apertado reduzir os incentivos económicos, o objetivo do crescimento será frustrado”. Como resultado, temos a transferência do “peso do aperto fiscal para o lado da despesa do orçamento, reduzindo [...] a provisão de bens públicos e os ajustes na distribuição” <sup>169</sup> (t.n.).

Em síntese, “os efeitos resultantes sobre os incentivos económicos” – ao trabalho, à poupança e ao investimento – “dependerão muito de quais tributos sejam usados. Tributos não relacionados com a atividade económica, como um *Head Tax*, podem aumentar o esforço, mas dificilmente s[er]ão aceites”, sendo que “os desincentivos serão maiores sob um imposto sobre o rendimento progressivo” e, “mesmo os ‘tributos sobre benefícios’, usados para financiar bens públicos, não ultrapassarão o problema do *freerider*. O conflito potencial é aguçado, quando se volta para a função de redistribuição da política fiscal, onde o padrão dos tributos é essencial e as taxas progressivas se tornam inevitáveis”. Também, as “decisões de poupança e investimento nas economias de mercado, dependem em grande medida dos beneficiários de altos rendimentos, de modo que as restrições à atividade orçamental são ainda maiores” <sup>170</sup> (t.n.).

Torna-se evidente, portanto, a existência de um potencial problema de incentivos e “a magnitude dos efeitos desencorajadores é uma questão empírica”. Estudos há que “sugerem que os efeitos no esforço do trabalho são pequenos”, “os efeitos sobre a poupança são controversos e aqueles sobre o investimento são ainda mais difíceis de medir. Muito, depende, de como o rendimento tributável é definido e de como as perdas são tratadas. Além disso, a questão não é apenas de economia fiscal, mas também de política fiscal. As considerações de crescimento não impõem apenas uma restrição legítima à estrutura tributária, mas também podem ser usadas ou abusadas para se oporem aos objetivos da equidade [e] da tributação progressiva” <sup>171</sup> (t.n.).

---

<sup>169</sup> *Idem*, pág. 86.

<sup>170</sup> *Idem*, págs. 86 e 87.

<sup>171</sup> *Ibidem*, pág. 87. Richard A. Musgrave reflete, ao final, sobre “o que podemos concluir desta revisão de objetivos, instrumentos e conflitos fiscais? Será que trazer ordem ao caos é um empreendimento utópico, uma tarefa sem esperança que melhor deveria ser abandonada?”. A resposta é negativa, pois “até mesmo as utopias têm o seu mérito, especialmente se acompanhadas de uma consciência das dificuldades que impedem a sua fácil realização. Por outro lado, muito pode ser obtido, mesmo que nem tudo seja resolvido, estabelecendo-se uma estrutura [base] para uma abordagem ordenada. O setor privado tem [os] seus problemas e imperfeições e o mesmo acontece com o público”, mas “ambos os setores desempenham um papel

Contudo, e em jeito de conclusão, há um ponto nos parece perfeitamente assente, o de que as funções financeiras do Estado e tal como preconizadas por Richard A. Musgrave, se reconduzem à existência de um Estado Social ou de um *Welfare State*, mas nunca à existência de um Estado de Direito liberal, para quem são alheias as funções financeiras de redistribuição e de estabilização económica <sup>172</sup>.

## **Capítulo 2 – O neoliberalismo e a crise da sociedade política Estado**

### **§ 1 – Crítica à doutrina económica neoliberal**

Após um longo período temporal, que vai desde a Grande Depressão dos anos 30 do século passado até aos anos 60 e 70, “em que se havia acreditado na excelência da intervenção do Estado e proclamado as vantagens de grandes setores públicos, o balanço negativo das políticas económicas dos anos 70 e os efeitos da depressão provocada pelo segundo choque petrolífero, fizeram com que crescessem as críticas à onnipresença e ao gigantismo do setor público, bem como à rigidez das políticas públicas” <sup>173</sup>. E, uma vez mais, assistimos a mudanças no plano social, económico e político, sendo que alguns dos factos históricos verificados já os deixámos descritos anteriormente (cf., Parte I, Capítulo II, § 2).

---

essencial no nosso sistema económico misto. Alguns podem ver isso como uma necessidade infeliz dada pelas exigências das questões sociais”, mas o autor prefere “sugerir que esse dualismo” – tão-só – “aumenta a riqueza das relações sociais numa sociedade democrática”. Logo, “uma estrutura [base] para a política orçamental, tanto democrática quanto eficiente, merece, portanto, uma reflexão” e, ainda mais, “num momento em que a chamada é para a restrição arbitrária que pode muito bem enfraquecer ao invés de melhorar o setor público” (t.n.), *ibidem*, pág. 87. Infelizmente, a preocupação reiterada ao longo do texto por Richard A. Musgrave de que o caminho a seguir não deveria ser o da restrição arbitrária da gestão orçamental, é hoje no seio da União Europeia uma realidade.

<sup>172</sup> As funções de redistribuição e de estabilização económica são alheias ao Estado de Direito liberal. Sobre a defesa UEM e das suas políticas monetaristas, bem com da prevalência das regras sobre a discricionariedade nas Finanças Públicas, temos Fernando Araújo. O autor e ao contrário de Keynes, defende que “o monetarismo que presidiu à criação da UEM e que pode, de certa forma, assegurar-lhe a sobrevivência, parte do entendimento contrário [do de Keynes]: os riscos diminuem se houver menos gente exposta a tempestades, e o melhor incentivo para que isso suceda é dissuasor: a advertência de que nenhum «salva-vidas» se fará ao mar, se for uma advertência credível, permitirá prevenir muito mais e remediar muito menos”, cf., Araújo, Fernando, (2010), “A União Económica e monetária depois do Tratado de Lisboa (ou, a timidez monetarista em tempos de pandemia financeira”, disponível em [www.icjp.pt](http://www.icjp.pt) (consultado em 01.04.2019), págs. 13 e 14.

<sup>173</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 101.

Agora, e repousando o nosso olhar sobre a atualidade, debruçemo-nos sobre os desenvolvimentos que se fizeram sentir no domínio do pensamento económico, que dariam respaldo ao (re)surgimento de um novo modelo de Finanças Públicas e, antes de analisarmos no próximo §, as alterações sociais e políticas que se fizeram sentir na sociedade política Estado, em muito associadas à crise da modernidade, à erosão das suas receitas tributárias e em correlação com o fenómeno da globalização económica.

Concomitantemente, assistimos ao “declínio do marxismo e, em geral, dos socialismos coletivistas; ao fim do dirigismo e à crise do planeamento; à superação das duas gerações do keynesianismo por correntes neoliberais ou monetaristas” (de que serão expoentes máximos Friedrich Hayek e Milton Friedman); “à revalorização do mercado e do lucro, no âmbito de valores, práticas e instituições crescentemente individualistas; a um certo predomínio da liberdade, da propriedade e da iniciativa económica privada, em detrimento da igualdade, da solidariedade e da justiça social; à desregulação e às privatizações, em vez da direção (planificadora ou burocrática) e das estatizações; a uma certa crise do papel e da função do Estado” desde finais do século XX <sup>174</sup>

Como o refere Vito Tanzi, “as décadas de 1950 e 1960, a idade de ouro da intervenção do setor público, foram influenciadas por algumas perceções políticas ingénuas de como os Governos operam. Por exemplo, foi implícita, se não explicitamente assumido, que: (a) as ações do setor público eram impulsionadas pelo objetivo de promover o bem-estar social [e] a busca de rendas por parte daqueles que formula[vam] as políticas foi considerada insignificante ou inexistente – a literatura sobre *rent-seeking* apareceu apenas na década de 70 e a literatura sobre corrupção e governança é principalmente um produto dos anos 90; (b) o setor público era monolítico e [tinha] um claro sistema nervoso central, onde todas as importantes decisões económicas eram tomadas de maneira racional e transparente. Assim, as políticas não poderiam ser inconsistentes entre elas”, sendo “intrigante o quão pouco interesse havia até à década de 90, com questões como o federalismo financeiro e [a] coordenação política dentro dos países <sup>175</sup> (t.n.).

---

<sup>174</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., pág. 67.

<sup>175</sup> Tanzi, Vito, (1997), ob. cit., pág. 13. “Por exemplo, as políticas adotadas por empresas públicas ou por outras entidades descentralizadas (como governos locais [...] e instituições de segurança social) não poderiam estar em desacordo com as adotadas pelo governo central; e, claro, dentro do governo central, havia consistência nas políticas promovidas pelos vários ministérios” (t.n.), cf., *idem*, pág. 13.

Acresce ao aduzido, que “as políticas eram assumidas como consistentes não apenas no espaço, mas também no tempo. O horizonte político dos governos seria longo o suficiente para que [as] políticas atuais não pudessem entrar em conflito com [as] políticas futuras”. E, “tais conflitos, [apenas] podem resultar de erros ou de considerações políticas (como ganhar as próximas eleições), que podem levar os governos a escolher, no curto prazo, políticas que sejam claramente inconsistentes com os objetivos de longo prazo. Mais uma vez, a literatura sobre a inconsistência temporal da política económica é um produto dos últimos anos” <sup>176</sup> (t.n.).

Assim, e com Vito Tanzi: “(c) as decisões políticas eram reversíveis [...], os funcionários públicos poderiam ser demitidos quando não fossem mais necessários, os incentivos poderiam ser removidos quando [os] seus objetivos fossem alcançados ou o tempo de implementação tivesse expirado, os direitos poderiam ser retirados e assim por diante”. Contudo, mais “recentemente, os Governos tiveram que enfrentar a desagradável realidade de que é muito mais fácil aumentar os benefícios (como as pensões) do que os reduzir, ou contratar funcionários públicos do que os demitir”; também, era comum assumir que “(d) os formuladores das políticas tinham [um] controle total sobre os instrumentos” das mesmas. “Eles podiam contar com funcionários honestos e eficientes [...], que implementariam eficiente e objetivamente as políticas decididas no topo. A literatura sobre corrupção, problemas como” o da teoria da agência “e [da] procura de renda[s]” – pelos burocratas – “são mais uma vez um produto” da literatura recente <sup>177</sup> (t.n.).

---

<sup>176</sup> *Ibidem*, págs. 13 e 14. O argumento de que a adoção de medidas eleitoralistas é errado *per se*, contradita o facto de que as medidas somente surtem efeitos eleitorais se forem do agrado do cidadão eleitor. E, daqui, que Richard A. Musgrave tenha defendido o equacionamento simultâneo das receitas e despesas aquando de uma tomada de decisão orçamental (cf., Parte II, Cap. I, § 2).

<sup>177</sup> *Ibidem*, pág. 14. Como o autor o denota, “a experiência tem mostrado que a visão romântica ou idealizada de como a formulação de políticas é feita e como é realizada é, por vezes, muito distante da realidade. A realidade é que os setores públicos: (1) não são monolíticos, mas são caracterizados por vários, ou mesmo muitos centros de formulação de políticas [e] que nem todos podem ser guiados pelo mesmo conceito de interesse público; (2) [as] suas políticas podem não ser consistentes no espaço ou no tempo; (3) eles podem ser influenciados por ‘rent-seeking’ e por grupos de pressão; (4) aqueles que tomam algumas das decisões políticas podem ser ignorantes de como a economia realmente funciona; (5) o problema dos agentes [e] principais” ou da teoria da agência “podem ser prevalentes; (6) as ações podem não ser reversíveis; (7) [as] burocracias podem ser ineficientes, corruptas ou ambas” (t.n.), cf., *ibidem*, pág. 14.



Assistimos, portanto, à “contestação do modelo de desenvolvimento macroeconómico dominante durante décadas nos países industrializados, fruto da combinação da receita keynesiana de fomento da despesa pública para estímulo da procura, com a influência da ideologia socialista favorável ao setor público, mas que se mostrava incapaz de gerar soluções adequadas à modernização e adaptação estrutural, requeridas pela exigência de aumento da produtividade e melhoria da competitividade” <sup>178</sup>.

Com Fernando Araújo, deu-se também particular revelo, já não só às falhas de mercado, mas também às falhas de intervenção do Estado. “A criação de monopólios estaduais ou de monopólios ou oligopólios protegidos pelo Estado, a fixação administrativa de preços, o lançamento de impostos, a atribuição de subsídios, as medidas protecionistas, a deficiência na provisão de bens públicos, além das inúmeras interferências justificáveis no plano macroeconómico, são outras tantas razões para se questionar a presença do Estado no funcionamento eficiente da economia, para se questionar se a retificação dos aspetos negativos das externalidades e do poder de mercado, são justificação suficiente para uma intervenção estadual rodeada de tantos riscos de ineficiência” <sup>179</sup>.

Nomeadamente, “porque não sendo o Estado administrado por pessoas infalíveis e invariavelmente justas, por pessoas insuscetíveis de pressões e aliciamentos, ou por pessoas onipotentes e oniscientes, toda a intervenção é inevitavelmente contaminada por informação imperfeita (em comparação com a informação privada dos agentes[!]), por unilateralidade e confinamento de avaliações, por deficiências de planeamento e de execução, por quebras de comunicação, por ocultação deliberada promovida pelos visados, por falta de vigilância ou de responsabilização dos executantes das medidas aprovadas, pelo jogo da corrupção, do compadrio, do nepotismo, do caciquismo” <sup>180</sup>.

Uma visão que como o vimos (cfr. supra, Parte II, Capítulo I, § 3), e veremos agora, bem pode ser alargada ao setor privado da economia, onde tendencialmente haverá menos transparência porque estando em causa recursos e dinheiro privado, bem lhe sendo extensíveis os problemas levantados pela teoria da agência, do *rent-seeking*, da corrupção, compadrio e nepotismo, bem como todos os outros que se possam verificar na organização do setor público.

---

<sup>178</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 101.

<sup>179</sup> Araújo, Fernando, (2009), ob. cit., pág. 59.

<sup>180</sup> *Idem*, págs. 58 e 59.

Deste modo e com Maria Eduarda Azevedo, passamos “a assistir à retração da intervenção pública na economia, com o Estado a comprimir a intervenção direta e a centrar-se de forma predominante na definição d[os] quadros gerais em que se desenvolvia a atividade económica, no respeito da iniciativa privada, da concorrência e do mercado regulado, captando o potencial da sociedade para atingir objetivos públicos”<sup>181</sup>. De certo modo, o Estado como que deverá manter a sua função financeira redistributiva, mas caberá ao setor privado a produção ‘direta’ da riqueza nacional, cabendo aos Estados manter um campo de jogo nivelado – ou *level palying field* – onde a iniciativa económica privada possa prosperar e num reavivar da separação Estado-sociedade.

Mas, se assistimos aos desenvolvimentos descritos no domínio da literatura e pensamento económico, em que tipo de políticas concretas é que o neoliberalismo se concretiza? Será que a mudança de paradigma não acarreta novos problemas sendo igualmente discutíveis as soluções gizadas? Não terão as mesmas falhas e defeitos a apontar? Assim, e antes de avançarmos, convirá delimitar o que entendemos por neoliberalismo e quais os desideratos e efeitos desta doutrina económica.

Nas palavras do FMI, “a agenda neoliberal – um rótulo mais usado pelos [seus] críticos do que pelos arquitetos das políticas – assenta em dois” pilares fundamentais: “o primeiro, [do] aumento da concorrência alcançado através da desregulação e da abertura dos mercados nacionais, incluindo dos mercados financeiros, à competição estrangeira; o segundo, [de] um pequeno papel para o Estado, alcançado através de privatizações e limites à capacidade dos governos para executar défices orçamentais e acumular dívidas”. Sendo que na senda do exposto, haverá “muito [que] aplaudir na agenda neoliberal, [pois] a expansão do comércio mundial resgatou milhões de uma pobreza abjeta, o investimento direto estrangeiro tem sido um modo frequente de transferir tecnologia e *know-how*” – de capacitação ou de transferência de habilidades e competências – “para as economias em desenvolvimento. A privatização de empresas estatais, em muitos casos, levou a uma prestação de serviços mais eficiente e reduziu a carga fiscal sobre os governos”<sup>182</sup> (t.n.).

---

<sup>181</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 102.

<sup>182</sup> Ostry, Jonathan & Loungani, Prakash & Furceri, Davide, (2016), “*Neoliberalism: Oversold?*”, em “*Finance & Development*”, Junho de 2016, pág. 38, disponível em: <https://www.imf.org> (consultado em 01.04.2019).

Contudo, e como o aferiremos nas linhas que se seguem, há aspetos da agenda neoliberal que não exibiram os resultados esperados em diversos cantos do globo. A “nos-  
sa avaliação da agenda”, começará portanto, pelos “efeitos de duas políticas: [da] remo-  
[ção] das restrições aos movimentos de capitais através das fronteiras de um país (a cha-  
mada liberalização de capitais); e, a consolidação fiscal, às vezes chamada de austeridade,  
que é uma abreviação de políticas para reduzir os défices e os níveis de endividamento”  
dos Estados <sup>183</sup> (t.n.). Uma análise empírica dos seus resultados, não só nos permite con-  
cluir pela não concretização dos seus fins em diversos Estados, como pela verificação da  
existência de externalidades negativas ou efeitos colaterais perversos.

Denote-se, que “uma avaliação destas políticas específicas chega a três conclusões  
inquietantes: 1.<sup>a</sup>) [que] os benefícios em termos de aumento do crescimento parecem bas-  
tante difíceis de estabelecer quando se olha para um amplo grupo de países; 2.<sup>a</sup>) [que] os  
custos em termos de aumento da desigualdade são proeminentes [e] tais custos resumem  
o *trade-off* entre os efeitos de crescimento e equidade de alguns aspetos da agenda neoli-  
beral; 3.<sup>a</sup>) [que] o aumento da desigualdade, por sua vez, prejudica o nível e a sustentabi-  
lidade do crescimento, [pois] mesmo que” este “seja o único ou principal objetivo da a-  
genda neoliberal, os defensores dessa agenda ainda precisam de prestar atenção aos efei-  
tos distributivos” <sup>184</sup> (t.n.).

Na década de ouro do intervencionismo estatal, e nomeadamente nos anos 60 do  
século transato, a taxa de crescimento económico na OCDE foi de 5,41% em média, tendo  
decrecido para 3,76% na década seguinte, 3,02% na década de 80, 2,7% na década de  
90, para 1,77% na década da Grande Recessão que começou em 2008 – e em grande parte  
fruto da retração de -3,5% em 2009 – tendo apresentado um valor de 2,17% na presente  
década. Ou seja, a tendência tem sido de um menor crescimento das economias dos Es-  
tados membros da OCDE. Já na ‘Zona Euro’, e desde a assinatura do Tratado de Maastricht,  
os resultados foram ainda mais decepcionantes, com uma taxa de crescimento média  
de 1,94% nos seus primeiros 8 anos, 1,37% e 1,39% nas decúrias seguintes, bem como o  
foram em Portugal com 2,63%, 0,95% e 0,47% <sup>185</sup> (cfr. Figura 3).

---

<sup>183</sup> *Idem*, págs. 38 e 39.

<sup>184</sup> *Ibidem*, pág. 39.

<sup>185</sup> Os cálculos foram efetuados com base em dados disponíveis em: <https://data.oecd.org> (consultado em 01.04.2019). O Tratado de Maastricht que estabeleceu os critérios de convergência para os Estados partici-  
pantes da Zona Euro data de 7 de Fevereiro de 1992.

Por sua vez, alguns dos indicadores referentes à desigualdade dos rendimentos, foram vendo os seus valores crescer. Estes últimos dados e por referência a Thomas Piketty, já os tínhamos deixado quando analisámos da efetivação do modelo de sociedade política Estado Social, que apenas se edificou *de factum* no pós-II Grande Guerra mundial (cf. supra, Parte I, Capítulo II, § 2 e Figuras 1 e 2 <sup>186</sup>). Mas, concretizando agora a ideia e tendo-se Portugal como primeira referência, temos que escarpelizar melhor os efeitos das políticas económicas das últimas décadas, começando em primeiro lugar pelo percentual de riqueza que pertence aos 10% mais ricos da nossa população e também no mundo.

Em Portugal, denotamos que este indicador seguiu uma evolução idêntica, e nas últimas quatro décadas, o mesmo passou de 31,7% em 1976 para 38,9% em 2005 <sup>187</sup>, tendo-se que em termos globais e de acordo com a Oxfam, em 2016, as 8 pessoas mais ricas do mundo detinham a mesma riqueza que os 50% da população mais pobre e, que em 2017, 82% de toda a riqueza criada fora auferida pelo 1% do topo <sup>188</sup>.

Detenhamo-nos, portanto, com as vantagens e desvantagens do investimento direto estrangeiro. “Como Maurice Obstfeld o observou, a teoria económica não deixa dúvidas sobre as potenciais vantagens da liberalização de capitais”. A mesma, “pode permitir que o mercado internacional de capitais canalize as poupanças mundiais para os seus usos mais produtivos em todo o mundo. As economias em desenvolvimento, com pouco capital, podem contrair empréstimos para financiar investimentos, promovendo assim o seu crescimento económico [e] sem requerer um aumento significativo das suas próprias poupanças. Mas, Obstfeld, também apontou para os riscos genuínos da abertura a fluxos financeiros estrangeiros e, concluiu, que esta dualidade de benefícios e riscos é inescapável no mundo real” <sup>189</sup> (t.n.).

---

<sup>186</sup> Piketty, Thomas, (2014), ob. cit., págs. 479 e 480.

<sup>187</sup> Dados disponíveis em: <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt> (consultado em 01.04.2019).

<sup>188</sup> Ambos os dados constam respetivamente de: Oxfam, (2017), “*An Economy for the 99%*” e, Oxfam, (2018), “*Reward work, not wealth*”, disponíveis em: <http://www.oxfam.org> (consultado em 01.04.2019).

<sup>189</sup> Ostry, Jonathan & Loungani, Prakash & Furceri, Davide, (2016), ob. cit., pág. 39. Conceptualmente, “o IDE não é mais do que uma extensão do controle corporativo além das fronteiras nacionais. Mais formalmente, denomina-se de IDE a compra de ativos por um residente estrangeiro – pessoa física, empresa ou instituição – quando [esta] envolve tanto uma ligação de longo prazo (interesse estratégico) como uma certa influência na gestão da entidade adquirida” (t.n.), cf., Canals, Claudia & Noguer, Marta, (2007), “*La inversión extranjera directa en España: ¿qué podemos aprender del tigre celta?*”, em “*Documentos de Eco-*

Determinados influxos de capitais, “que podem incluir uma transferência de tecnologia ou capital humano, parecem impulsionar o crescimento de longo prazo. Mas o impacto de outros fluxos, como em carteiras de investimento e na Banca, especialmente especulativos, não parecem impulsionar o crescimento nem permitir que o país compare tilhe melhor os riscos com os seus parceiros comerciais”, pois aquando de uma fuga de capitais ou da criação de bolhas, o país bem poderá ficar pior do que estava antes da captação inicial do investimento e sendo certo que “os custos em termos do aumento da volatilidade económica são evidentes” <sup>190</sup> (t.n.).

Será útil indicar, que de acordo com dados do FMI e entre 1970 e 2007, em 100 países distintos, verificaram-se 124 crises bancárias sistémicas e antes da falência do Lehman Brothers em Setembro de 2008 <sup>191</sup> e, daí, que Dani Rodrik afirme que “os *booms* e os *busts*” – os altos e os baixos – “difícilmente são um espetáculo secundário ou um pequeno defeito nos fluxos internacionais de capitais, eles são a história principal”, contri buindo claramente para “um aumento apreciável das desigualdades” <sup>192</sup> (t.n.).

Por sua vez e em relação às políticas de austeridade, os resultados esperados não foram aqueles que resultaram da aplicação das medidas e uma vez mais num leque alargado de Estados. “Reduzir o tamanho do Estado, é outro aspeto da agenda neoliberal, [e] a privatização de algumas funções do Estado é uma [das] maneiras de o conseguir”. A “outra, é restringir os gastos do Governo através de limites ao tamanho dos défices orçamentais e da capacidade dos Governos de acumular dívida”. Em algumas das suas recomendações de política orçamental, “o FMI preocupou-se principalmente com o ritmo em que os governos reduzem os défices e os níveis de endividamento após o aumento da dívida nas economias avançadas induzida pela crise financeira global”. Um ajustamento demasiado lento, “iria enervar os mercados, demasiado rápido [...], atrapalhar a recupe-

---

*nomía la Caixa*”, n.º 7, Julho de 2007, pág. 7, disponível em: <https://www.ssrn.com> (consultado em 01.04.2019).

<sup>190</sup> Os autores referem que “desde 1980, houve cerca de 150 episódios de ‘surtos’ de fluxos de capitais, em mais de 50 economias de mercados emergentes” (t.n.), cf., *idem*, pág. 39.

<sup>191</sup> Laeven, Luc & Valencia, Fabian, (2008), “*Systemic Banking Crisis: A New Database*”, disponível em: <https://www.imf.org> (consultado em 01.04.2019). Crises bancárias que não ocorreram nem na Europa ou nos EUA e, daí, a sua menor visibilidade. De igual modo e com João César das Neves, temos que a “única surpresa acerca das crises é que as pessoas ainda sintam surpresa quando surge alguma”, cf., César das Neves, João, (2011), ob. cit., pág. 94.

<sup>192</sup> Ostry, Jonathan & Loungani, Prakash & Furceri, Davide, (2016), ob. cit., pág. 39.

ração, mas o FMI também defendeu a redução dos rácios de dívida no médio prazo para um amplo [grupo] de economias avançadas e emergentes, principalmente como um seguro contra futuros choques” <sup>193</sup> (t.n).

Acontece, porém, que o próprio FMI avança com diversas exceções à regra. “Dois argumentos são geralmente usados para apoiar o pagamento da dívida em países com um amplo ‘espaço fiscal’ – isto é, em países onde há pouca perspectiva real de uma crise orçamental. O primeiro é que, [pese] embora os grandes choques adversos como a Grande Depressão dos anos 30 ou a crise financeira mundial ocorre[rem] raramente, quando ocorrem, é útil ter usado os momentos de acalmia para pagar a dívida. O segundo argumento, baseia-se na noção de que uma dívida alta é má para o crescimento – e, portanto, para [se] estabelecer uma base sólida para o [mesmo] pagar a dívida é essencial. É certo que muitos países (como os do sul da Europa) têm poucas opções a não ser empenhar-se na consolidação fiscal, porque os mercados não lhes permitirão continuar a contrair empréstimos, mas a necessidade de consolidação em alguns países não significa [em] todos os países”. “Os mercados, geralmente atribuem probabilidades muito baixas de uma crise de dívida a países que detêm um forte histórico de serem fiscalmente responsáveis [e], tal histórico, dá-lhes latitude para decidir não aumentar os impostos ou cortar [as] despesas [...] quando o nível de endividamento é alto”. Também, e “para países com um histórico sólido, o benefício da redução da dívida em termos de seguro contra uma futura crise [...], revela-se notavelmente pequeno” <sup>194</sup> (t.n.).

Em qualquer caso, e não se negando que um percentual mais reduzido de dívida melhora o desempenho económico, os custos das políticas de austeridade podem suplantam em muito os seus eventuais benefícios. “Para [se] chegar a um nível de endividamento mais baixo, os impostos que distorcem o comportamento económico precisam de ser aumentados temporariamente ou os gastos [...] precisam de ser cortados” – precisamente o contrário do que defendia Richard A. Musgrave ou Keynes e se a medida for pró cíclica. Todavia, “os custos do aumento dos impostos ou cortes de gastos necessários para reduzir a dívida podem ser muito maiores do que [um] risco de crise reduzido”. “Diante da escolha entre viver com a dívida mais alta – permitindo que o rácio da dívida decline [...] através do crescimento – ou deliberadamente executar excedentes orçamentais para redu-

---

<sup>193</sup> *Idem*, pág. 40.

<sup>194</sup> *Ibidem*, pág. 40.

zir a dívida, os Estados com amplo espaço fiscal farão melhor em viver com a sua dívida”<sup>195</sup> (t.n.).

Acresce que, “as políticas de austeridade não apenas geram custos substanciais de bem-estar [...] do lado da oferta, mas também prejudicam a procura – e, portanto, pioram o emprego”. “A noção de que as consolidações fiscais podem ser expansionistas (isto é, aumentar a produção e o emprego), em parte aumentando a confiança e o investimento do setor privado, tem sido defendida, entre outros, pelo economista de Harvard Alberto Alesina”. No entanto, e “na prática, os episódios de consolidação fiscal foram seguidos, em média, por quedas e não por expansões na produção. Em média, uma consolidação de 1% do PIB aumenta a taxa de desemprego de longo prazo em 0,6 pontos percentuais e aumenta em 1,5% em cinco anos o coeficiente de Gini”<sup>196</sup> (t.n.).

Por último, deixamos também uma nota sobre o aumento da concorrência e da desregulação, bem como sobre o desiderato de redução do endividamento público, em parte endereçado pela privatização de diversas empresas detidas total ou parcialmente pelos Estados. Em relação ao primeiro *quid*, a ‘concorrência’ dita uma diferenciação pelo mérito dos agentes económicos, numa lógica de destruição criativa, sendo que os menos hábeis e ineficientes acabam expulsos pelas regras de funcionamento do mercado.

Contudo, o evento traumático da falência do Lehman Brothers, em 2008, tornou claríssima a necessidade de prevenção do risco sistémico, e em relação ao sistema financeiro esta regra não se aplica: “a ameaça de falência de um grande banco é um cenário de crise em qualquer economia”, razão pela qual “os bancos receberam extraordinárias somas de dinheiro dos Governos, a fim de mantê-los à tona” e, tendo-se que “o argumento para tal política de intervenção é que alguns bancos são de um tamanho (e com interligações tão importantes com outros bancos) que lhes dá relevância sistémica. Em outras pa-

---

<sup>195</sup> *Ibidem*, pág. 40.

<sup>196</sup> *Ibidem*, pág. 40. Este Indicador, “corresponde à relação entre a área que separa a curva de Lorenz da linha representativa da desigualdade máxima [...] e a área que separa a curva de Lorenz da reta igualitária”, cf., Araújo, Fernando, (2009), ob. cit., pág. 485, sendo a reta uma bissetriz de 45° em relação ao eixo das abcissas e das ordenadas numa representação gráfica ortogonal, variando o Coeficiente entre 0% e 100% ou 0 e 1, de entre uma situação de total igualdade ou não e representando a curva a sua distribuição efetiva.

lavras, existem bancos que são grandes demais para falir” e que “têm um incentivo a crescer para um tamanho que, em caso de infortúnio, assegura que serão salvos” <sup>197</sup> (t.n.).

Ainda, sobre a concorrência, veja-se as situações díspares que temos entre os Estados que concorrem entre si na União Europeia, com 28 sistemas fiscais diferentes e sem que haja uma harmonização fiscal dos impostos, exceto e em certa medida do IVA. Em 2017 a Alemanha, apresentou um saldo positivo da sua balança comercial de 249.439 Milhões de euros, numa União Europeia com um saldo positivo de 323.839 Milhões, tendo a Irlanda, a segunda melhor classificada, conseguido uns meros 95.167 Milhões de saldo positivo e Portugal 3.512 Milhões, com o Reino Unido a apresentar um défice de 32.624 Milhões, seguido pela França com menos 28.171 Milhões. No que concerne ao campo de jogo nivelado, que cabe ao Estado manter, relevemos também os 40,4% dos búlgaros em risco de pobreza, os 38,8% dos romenos, 35,6% dos gregos ou os 25,1% dos portugueses, em comparação com os 13,3% de checos, 16,6% de finlandeses e 16,7% de dinamarqueses <sup>198</sup> (cfr. Figuras 4 e 6).

Deixe-se claro, que concordamos com a intervenção dos Estados no setor financeiro – o que contraria o abstencionismo estatal defendido pela doutrina neoliberal – mas,

---

<sup>197</sup> Rötheli, Tobias F., (2010), “*Causes of the Financial Crisis: Risk Misperception, Policy Mistakes, and Banks Bounded Rationality*”, pág. 12., disponível em: <https://www.ssrn.com> (consultado em 01.04.2019). Esta política económica levou a que de entre 2008 e 2012 nos 28 Estados membros da União Europeia, se tivesse assistido a ajudas estatais ao sistema financeiro no valor total de 1,839.5 Mil Milhões de euros dos quais 233.9 Mil Milhões em *implicit subsidies* – ou em auxílios que não representam um apoio financeiro direto, cf., Kloeck, Alexander, (2014) “*Implicit subsidies in the EU banking sector*”, págs. 9 a 12, disponível em: <http://philip-pelamberts.eu> (consultado em 01.04.2019). Em Portugal, e como se lê no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, do Tribunal de Contas, o valor despendido entre 2008 e 2014 ascendeu a “cerca de € 17.635 Mil Milhões (10,2% do PIB de 2014), tendo por sua vez gerado receitas no montante de € 5.813 M (3,4% do PIB de 2014)”, pelo que “no total do período os fluxos líquidos para o sector financeiro atingiram € -11.822 M”, cf., Tribunal de Contas, (2015), “Parecer sobre a Conta Geral do Estado – 2014”, pág. 205, disponível em: <http://tcontas.pt> (consultado em 01.04.2019), pág. 205. Com base nestes dados e uma vez que em 2014 residiam 507,697 Milhões de pessoas na União Europeia e 10,401 Milhões em Portugal cf., <http://www.pordata.pt>, (consultado em 01.04.2019), estamos a falar em termos ilíquidos de 3.623 euros *per capita* na União Europeia e 1.696 euros *per capita* em Portugal, valores que tenderão a aumentar com a eventualidade de posteriores ocorrências no sistema financeiro e como no caso de Portugal, uma vez que nos dados citados ainda não se contemplava os custos relativos ao BANIF, à recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e subsequentes injeções de capital no Novo Banco.

<sup>198</sup> <http://www.pordata.pt>, (consultado em 01.04.2019).



parece esquecida ou subvalorizada a verdade inexorável de que foi esse mesmo setor quem deu origem à Grande Recessão, *e.g.*, foi ele quem alimentou os empréstimos *sub-prime* nos EUA que desembocaram numa crise de liquidez do sistema financeiro e que findou com a posterior socialização dos custos <sup>199</sup>. Sendo, que à falha deste sistema, se seguiu um discurso moralista em relação a diversos ‘povos’, que veio reforçar ainda mais o ímpeto de implementação das políticas de austeridade neoliberais <sup>200</sup>. E, aqui, assistimos uma vez mais a uma contradição da doutrina económica, com o aumento generalizado das dívidas públicas dos Estados membros da OCDE, da Zona Euro e em particular de Portugal.

Em Portugal, o rácio de dívida pública em relação ao PIB era de 58,2% em 1995, de 71,7% em 2008 e aquando do despoletar da Grande Recessão e de 125,7% em 2017 – tendo até diminuído do máximo de 130,6% em 2014. Na Zona Euro de 70,9%, para 68,7% e 86,7% <sup>201</sup> ou, nos EUA, de 83,2% para 93,2% e 124,7%, no mesmo hiato temporal de análise, sendo certo que na generalidade dos países da OCDE, se tem verificado um aumento ou estagnação do rácio de dívida pública em relação ao PIB <sup>202</sup> (cfr. Figura 5).

Já sobre o tópico da desregulação, “paira alguma ambiguidade concetual. Se por um lado se verifica uma certa vontade de desintervenção sistemática do Estado na economia, pondo inclusivamente em causa a regulação pública em benefício das forças de mercado, por outro, não se pretende pôr fim à regulação, sendo a regulamentação entendida

---

<sup>199</sup> Varoufakis, Yanis, (2013), "*The Global Minotaur - America, Europe and the Future of Global Economy*", Londres: Zed Books, págs. 146 e ss.

<sup>200</sup> Denote-se que no pós-2008, “a política da austeridade foi acompanhada, no seu início [...], por uma retórica moralizante. Por um lado, repetiu-se o relato de que se tinha estado a viver acima das possibilidades com gastos supérfluos. No caso dos particulares, graças a crédito bancário com segundas casas, carros importados, viagens [e] *gadgets* variados. No caso dos Estados, nomeadamente com a multiplicação das grandes obras, frotas de automóveis principescas, aumento dos salários, pensões e regalias dos funcionários públicos, alargamento da administração ou multiplicação de parcerias público-privadas e de acessorias externas” e, tudo, como se o sector financeiro não tivesse fomentado tais condutas. “Tanto é mais verdade, reza o mantra contado a Norte e repetido a Sul, em países mediterrânicos como Portugal, Grécia ou Espanha”, pois “afinal no caso luso, em menos de quarenta anos é a terceira vez que precisamos de um resgate. Devemos mesmo ser maus gestores e liderados por incompetentes amadores e/ou interesseiros que apenas usam o poder como meio de enriquecer”, cf., Saraiva, Rute, (2013), “O espírito animal da austeridade”, em “A austeridade cura? A austeridade mata?”, Lisboa: AAFDL, págs. 1347 e 1348.

<sup>201</sup> <http://www.pordata.pt>, (consultado em 01.04.2019).

<sup>202</sup> <https://data.oecd.org> (consultado em 01.04.2019).

como apenas um tipo de intervenção”. Assim, “a regulação, aliás na decorrência do próprio movimento de liberalização e privatização, deverá andar entre uma regulação mínima em que se respeitam as regras concorrenciais e a conciliação entre os valores de mercado e de interesse geral. Caminha-se, portanto, para a re-regulação” <sup>203</sup>. Porém, não é incomum constatarmos que quem hoje regula, era ontem regulado – num fenómeno denominado de portas giratórias – bem como que o discurso e ideologia presentes, são essencialmente os da escola de Chicago <sup>204</sup> e, também, que nenhuma das referidas ‘autoridades’ previu ou acautelou a Grande Recessão de 2008. A visão neoliberal prevalecente no seu seio, como que cria um sistema hermético de pensamento económico.

Já no que diz respeito à privatização de empresas detidas total ou parcialmente pelo Estado, deixemos de lado o sistema financeiro e o enorme custo que o mesmo representou para o orçamento de diversos Estados, e concentremo-nos em outras áreas da economia <sup>205</sup>. Denote-se, que como Adam Smith o afirmou, uma das ideias subjacentes ao pensamento liberal é a de que os agentes económicos privados se encontram mais aptos a criar riqueza que o Estado (cfr. supra, Parte I, Capítulo I, § 3) e, assim, o mesmo não deveria atuar como um agente económico nos mercados e ainda que “o produto por norma

---

<sup>203</sup> Saraiva, Rute, (2018) “Direito dos Mercados Financeiros”, 2.ª Edição, Lisboa, AAFDL, págs. 17 e 18.

<sup>204</sup> No que concerne à possibilidade da existência de falhas de regulação, é comum referir a possibilidade de captura do regulador. Peguemos no exemplo dos títulos de dívida e em particular dos CDO – *collateralized debt obligation* – ou das obrigações garantidas por colateral – leia-se, por ativos subjacentes que servem de garantia da dívida – e que consistem num título que combina uma multitude de tipos de dívida, *e.g.*, relacionada com créditos hipotecários, crédito ao consumo, empréstimos escolares, etc. Ao contrário dos limões de Akerloft e em relação aos títulos de dívida, “os compradores não podem provar o produto, espremê-lo, testar a [sua] maturação ou cheirar o seu aroma. Eles dependem de informações externas, institucionais e de regras bem definidas, concebidas e policiadas por autoridades desapaixonadas e incorruptíveis. Esse era o papel, supostamente, das agências de notação de crédito e dos órgãos reguladores do Estado”, que infelizmente aceitaram muitos CDO como não tendo praticamente risco algum de incumprimento (e, portanto, notados como AAA), mas que de um dia para outro e no início da Grande Recessão viram o seu valor reduzido a zero. “Os bancos pagaram às agências de notação de crédito para estender o *status* de triplo A aos CDO que emitiram, as autoridades reguladoras aceitaram essas classificações [...], e os promissores jovens homens e mulheres que conseguiram um emprego mal remunerado com uma das autoridades de regulação, cedo começaram a planear uma mudança de carreira para o Lehman Brothers ou a Moody's” (t.n.), cf., Varoufakis, Yanis, (2013), ob. cit, págs. 8 e 9.

<sup>205</sup> Relembremos que a Banca nacional fora nacionalizada em Portugal no pós-25 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 132/75, de 14 de Março, bem como os custos que já aferimos no presente §.

[fosse] consignado à redução do défice público”<sup>206</sup>. Porém, e sem qualquer juízo de mérito, a afirmação pode ser contestada com os exemplos da Cimpor e dos CTT em Portugal. As duas empresas que davam lucro ao Estado português, perderam muito do seu valor em bolsa e depois de privatizadas: a Cimpor perdeu mais de 90% do seu valor e as ações dos CTT viram o seu valor diminuir de 8,86 euros em 2015 para 3,34 euros em 2018, para além dos cortes de pessoal que em ambas se verificaram<sup>207</sup>. Outros exemplos poderíamos evocar, mas parece-nos que a existência de uma boa ou má gestão – de uma empresa pública ou privada – não é característica exclusiva do setor público ou privado.

Em suma, não temos nenhuma *magic bullet* nas políticas económica neoliberais, sendo que os seus desideratos são difíceis de verificar e, que bem podendo ser diferentes os problemas levantados pelas mesmas, parece-nos que a sua gravidade não é menor que os suscitados pelo modelo keynesiano de intervencionismo do Estado. Mas acima de tudo, fica a chamada de atenção de Joseph Stiglitz, para quem um aumento das desigualdades e da possibilidade de ascensão social, pode colocar em risco toda a sociedade política e mesmo o património de quem mais beneficiou com as políticas das últimas décadas.

No seu texto mediático icónico da *Vanity Fair*, encontramos uma declaração que nos ficou indelevelmente marcada: “Os 1% mais ricos têm as melhores casas, os melhores estudos, os melhores médicos e os melhores estilos de vida, mas há uma coisa que o dinheiro parece não ter comprado: uma compreensão de que o destino deles está ligado à maneira como os outros 99% vivem. Ao longo da história, isso é algo que os primeiros 1% acabam aprendendo. Demasiado tarde (t.n.)”<sup>208</sup>.

## **§ 2 – Algumas razões da crise da sociedade política Estado**

Para que possamos afirmar que a sociedade política Estado se encontra em crise, temos que fundamentar a razão de ser dessa mesma crise. Em primeiro lugar, surge-nos a crise da modernidade e dos seus pressupostos de segurança e desenvolvimento contínuo, bem como a dissociação hodierna entre o poder e a política. Em segundo lugar, o fenómeno da globalização económica e da globalização em geral, que nos permite ganhar a consciência de que certos e determinados problemas contemporâneos não podem ser resolvi-

---

<sup>206</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 104.

<sup>207</sup> Conferir o histórico de cotações em: <https://www.ctt.pt> e [www.cimpor.pt](http://www.cimpor.pt) (consultados a 01.04.2019).

<sup>208</sup> Stiglitz, Joseph, (2011), “*Of the 1%, by the 1%, for the 1 %*”, em “*Vanity Fair*”, May 2011, disponível em: <https://www.vanityfair.com> (consultado em 01.04.2019)

dos por qualquer Estado isolado, e nomeadamente o problema da erosão das bases tributárias. E, por último, que qualquer projeto de sociedade política que se tenha, mais liberal ou social, menos ou mais interventivo, sempre pugnará pela existência de receitas públicas que o permitam efetivar. Analisaremos o primeiro *quid* em separado, e o segundo e o terceiro em conjunto.

O período moderno, pós-idade média, filho do renascimento e coincidente com o iluminismo, pautava-se “pela perspectiva de controlar a natureza”, bem como do “progresso enquanto desenvolvimento contínuo, ligado a uma disponibilidade sempre maior de produtos e portanto de consumo, uma ideia otimista sobre a qual assenta grande parte do pressuposto de felicidade como sinónimo de ter, e não ter”<sup>209</sup> (cfr. supra, Parte I, Capítulo I, § 1). Infelizmente, esta ideia de progresso contínuo que encontramos em autores como John Rawls, encontra-se hoje colocada em causa pela possibilidade bem real de as futuras gerações poderem viver bem pior que aquelas que as antecederam<sup>210</sup> (cfr. supra, Parte II, Capítulo I, § 3), tendo-se uma crise de legitimidade política de quem não apresente soluções credíveis e cognoscíveis pelo povo, que muitas vezes é fruto do enquadramento económico, político e social não as pode apresentar, esboroando-se o ideário do Estado representativo moderno<sup>211</sup> (cfr. supra, Parte I, Capítulo II, § 2), de que a soberania reside no povo e de que é este quem vota e decide o seu futuro democraticamente.

Começando pela dissociação entre o poder e a política, assentemos os respetivos conceitos. A maior crise da modernidade, a Grande Depressão de 1929, foi no essencial uma crise da indústria com as suas repercussões nefastas nos níveis de emprego. Contudo, a mesma foi “habilmente resolvida mediante a aplicação das teorias de Keynes: apesar do défice, o Estado investiu em obras públicas, empregando mão de obra numa época em que não havia nenhum emprego disponível e as empresas eram obrigadas a dispensar pessoas; os planos foram estimulados e abriu-se uma janela para a indústria, reimpulsionando o pêndulo da economia”<sup>212</sup>. Ou seja, foi por via da intervenção do Estado na economia que se conseguiu ultrapassar a maior crise da modernidade.

---

<sup>209</sup> Bordoni, Carlo & Bauman, Zigmunt, (2016), ob. cit., págs. 75 e 76.

<sup>210</sup> Rawls, John, (1999), ob. cit., pág. 253 e, Pereira da Silva, Jorge, (2010), ob. cit., págs. 466 a 469

<sup>211</sup> Miranda, Jorge, (2014), ob. cit., pág. 107.

<sup>212</sup> Bordoni, Carlo & Bauman, Zigmunt, (2016), ob. cit., págs. 12 e 13.

Acontece, que a crise atual é diferente e no essencial financeira, potenciada pela liberalização dos capitais. “Os países afetados pela crise estão demasiado endividados e nem têm vigor, talvez nem sequer instrumentos, para investir. Tudo o que podem fazer são cortes aleatórios, os quais têm o efeito de exacerbar a recessão, em vez de mitigar o seu impacto sobre os cidadãos” e, “a perceção geral, é a de que a cura é pior que a doença, pois é mais imediata e visível na pele das pessoas”. E, as “empresas privadas, não têm interesse em investir capital em países que estejam a passar por dificuldades sérias, em parte por causa da crise no crédito bancário, mas essencialmente em função de retornos económicos inconsistentes, resultantes da redução do consumo” <sup>213</sup>. E se o Estado não investe, e o setor privado igual, não se escrutina como se poderá reavivar economias estagnadas com medidas estruturais de investimento público ou privado e com todos os riscos inerentes a esse mesmo investimento (cfr. supra, Parte II, Capítulo II, § 1).

Bem se poderá argumentar, que o pior período da crise já passou, mas como o afirmamos no § anterior, o nível de endividamento dos Estados continua em níveis demasiado elevados para que se permita um investimento público que permita colmatar alguns dos efeitos mais visíveis do período de ajustamento, e mesmo anteriores a este, *e.g.* e como se verifica pelo subfinanciamento crónico do SNS em Portugal. Ao que acresce, uma fraca perspetiva de crescimento económico, que permitiria diminuir significativamente o rácio de dívida pública dos Estados <sup>214</sup>, com uma perspetiva de crescimento económico inferior a 2% e nos próximos anos para o conjunto dos países da OCDE <sup>215</sup>.

E, é neste cenário, que surge precisamente a dissociação entre o poder e a política. “A confiança na capacidade de realização do Estado baseava-se na suposição de que ambas as condições para a gerência efetiva de realidades sociais – poder e política – estavam nas mãos dos Estados, supostamente o senhor soberano (exclusivo e indivisível) no interior das suas fronteiras: ‘poder’ significando a capacidade de levar as coisas a cabo; e ‘política’, significando a habilidade de decidir que coisas devem ser levadas a cabo e que coisas devem ser tratadas a nível global – onde já reside grande parte do poder efetivo de levar as coisas a cabo – para serem assim evitadas ou desfeitas”. Em suma, temos que a

---

<sup>213</sup> *Idem*, págs. 13 a 15

<sup>214</sup> Blyth, Mark, (2013), “*The Austerity Delusion*”, em “*Foreign Affairs*”, May / June 2013, pág 53.

<sup>215</sup> <https://data.oecd.org> (consultado em 01.04.2019)

presente “crise difere dos seus precedentes históricos na medida em que é vivida numa situação de divórcio entre poder e política” <sup>216</sup>.

Denote-se, que uma situação de crise, por “definição, exige escolher de que modo proceder e aplicar a terapia reclamada por essa escolha” <sup>217</sup>, mas a mesma parece-nos também toldada com a lógica prevalecente do TINA – *there is no alternative* ou não há alternativa – aplicando-se um mesmo tratamento a patologias diversas <sup>218</sup>. E ao que nos parece, a dissociação relevada, “vai continuar a paralisar a busca de solução viável até que poder e política, hoje divorciados, se casem de novo”. Todavia, “sob condições de interdependência global, esse ‘recasamento’ não é concebível no interior de um Estado, por maior e mais bem-sucedido que ele possa ser” <sup>219</sup>.

Portanto, temos um problema essencial. “A fissura irreparável entre o local e o global produziu uma espécie de estatismo sem Estado” que “produz o efeito paralisante que [se] descreveu, de um sistema político (representativo do povo e, portanto, democrático) a nível local, reduzido à gerência da administração de rotina, incapaz de assumir e resolver os problemas que o poder global (sem representação política e, portanto, fundamentalmente não democrático) impõe com frequência crescente” <sup>220</sup>. E, “se o Estado se encontra em crise, está longe de ser substituído por uma governação global; as conferências periódicas de Estados G-7 ou G-8 e G-20 são expressões ainda de tendências hegemónicas” <sup>221</sup>, não democráticas, prevalecendo o poderio económico, militar e político, típico e caracterizador do Direito Internacional Público clássico.

---

<sup>216</sup> Bordoni, Carlo & Bauman, Zigmunt, (2016), ob. cit., págs. 23 e 24.

<sup>217</sup> *Idem*, pág. 24.

<sup>218</sup> Sobre esta lógica cf., Capitão Ferreira, Marco, (2013), “*One size fits none*”, em “A austeridade cura? A austeridade mata?”, Lisboa: AAFDL, págs. 1097 a 1010.

<sup>219</sup> Bordoni, Carlo & Bauman, Zigmunt, (2016), ob. cit., pág. 24.

<sup>220</sup> *Idem*, pág. 25.

<sup>221</sup> Miranda, Jorge, (2016), “Curso de Direito Internacional Público”, 6.ª Edição, Cascais: Principia, págs. 18 e 19. Um outro fórum com enormes repercussões mediáticas é o encontro de Davos. Como Eduardo Paz Ferreira o refere, entre a visão do “Homem de Davos” como um “elitista, leal apenas aos seus interesses e ao seu grupo internacional, sem sentir a necessidade de fronteiras nacionais, vistas como um obstáculo felizmente em vias de desaparecer” ou, numa outra perspetiva, de “empresário que poderia muito mais eficazmente desempenhar o papel de diplomatas pouco informados economicamente”, temos o traço comum de “empresários, banqueiros, quadros superiores públicos e intelectuais que detêm graus universitários, [que] trabalham com palavras e números, falam algum inglês e partilham crenças no individualismo, economia

Deixe-se a metáfora de Zygmunt Bauman, para quem “as cidades contemporâneas são uma espécie de grande caixote de lixo em que os poderes globais deixaram os problemas que criam para alguém solucionar. Por exemplo, a migração em massa é um fenómeno global causado por forças globais. Nenhum presidente da Câmara de nenhuma cidade do mundo criou realmente a migração em massa de pessoas em busca de pão, água limpa para beber e condições afins. As pessoas foram postas em movimento pelo impacto de forças globais, que as privam dos seus meios de subsistência e as obrigam a deslocar-se ou morrer. Assim, trata-se de um problema imenso. No entanto, elas vão para Milão, elas vão para Modena, elas vão para Roma, elas vão para Paris, elas vão para Londres, e é o presidente da Câmara dessa cidade que tem de lidar com a questão. O problema vem de fora, mas o problema tem de ser resolvido, para o melhor ou para o pior, no local”. Ou seja, o poder necessário para a resolução do problema descrito, não se encontra nas mãos de quem mais sente os seus efeitos <sup>222</sup>.

E, assim, chegamos à crise da modernidade, e das suas premissas de segurança e desenvolvimento contínuo. Com Carlo Bordini, “a primeira promessa a ser retirada foi a ideia iluminista de segurança, propiciada pela perspectiva de controlar a Natureza. As grandes certezas de uma tecnologia capaz de prevenir e evitar catástrofes naturais desabaram diante do facto de que a Natureza não se deixa vergar”, *e.g.*, com a problemática do aquecimento global, “além da ocorrência das chamadas catástrofes morais causadas pelo Homem, frequentemente mais sérias que as naturais”, *e.g.*, como a crise financeira mundial. Depois do “terramoto de Lisboa de 1755, o espírito da modernidade tentou subordinar os desastres e a sua imprevisibilidade ao poder da razão, por meio do trabalho de prevenção e com base científica” <sup>223</sup>. Infelizmente, a emancipação do Homem do obscurantismo medieval, não nos parece estar a combater eficazmente os problemas que neste campo se avolumam, denotando-se concomitantemente uma certa descrença no conhe-

---

de mercado e democracia”. E, estes, “controlam muitos dos governos mundiais e a dimensão das suas capacidades económicas e militares”, mas, de ambas as perspectivas retiramos, a “comercialização da vida diária de todos os setores da sociedade” e a “tendência para a sociedade se tornar um acessório ao sistema económico, em vez do contrário”, *cf.*, Paz Ferreira, Eduardo, (2018), “Os Anos Trump: O Mundo em Transe”, Lisboa: Gradiva, págs. 29 e 30.

<sup>222</sup> Bordini, Carlo & Bauman, Zygmunt, (2016), *ob. cit.*, págs. 25 e 26.

<sup>223</sup> *Idem*, págs. 75 e 76.

cimento científico e uma lógica de paridade entre a opinião fundamentada e o crer de pessoas sem qualquer base científica.

Por último, temos um sentimento de insegurança crescente, que se encontra inelutavelmente ligado à falta de esperança num futuro melhor, da ideia de progresso enquanto desenvolvimento contínuo. “Hoje, a promessa suprema, arduamente adquirida após séculos de disputas sindicais, batalhas políticas e dispendiosas conquistas: a existência de um fiador social”, que “envolve todas as medidas providas pelo Estado como parte de um acordo recíproco geral com o cidadão, de salvaguardar a sua saúde, o seu direito ao trabalho, serviços essenciais, segurança social, reforma e velhice”, assiste ao “desmantelamento, peça por peça, dos nossos sistemas sociais ou de previdência”, em muito assente na “crença neoliberal de que todos devem prover a si próprios, sem sobrecarregar os outros com as suas necessidades e insuficiências” <sup>224</sup>.

Mas, as duas promessas continuam latentes, pelo que para Zygmunt Bauman “não é de admirar que para um número crescente de cidadãos desprezados, a liberdade pareça sinistramente aquilo de que os ricos precisam para ficar mais ricos e empurrar os demais para o fundo do seu infortúnio”. O autor coloca mesmo a pergunta, se “estaremos a aproximar-nos, pela segunda vez na história recente, de uma condição madura para ser explorada por demagogos que sejam suficientemente ociosos, iludidos e arrogantes para prometerem um atalho para a felicidade e para traçarem um caminho de volta ao paraíso da segurança perdida” <sup>225</sup>. A eterna problemática descrita por Reinhold Zippelius, sobre os riscos inerentes à liberdade, cuja falta é grave, mas o excesso igualmente pernicioso <sup>226</sup>.

Em segundo lugar, e passando para a análise do fenómeno da globalização e da erosão das bases tributárias, e após uma análise sociológica sucinta do porquê da crise do Estado, deixemos um enquadramento do problema que se nos coloca. O estudo das Finanças Públicas e principalmente do Direito Financeiro do Estado, assenta no estudo dos seus

---

<sup>224</sup> *Ibidem*, págs. 76 a 78.

<sup>225</sup> *Ibidem*, pág. 89. Sobre o modo como Donald Trump chegou a Presidente dos E.U.A., cf., Paz Ferreira, Eduardo, (2018), ob. cit, págs. 73 e ss., tendo a sua eleição muito a dever à criação de um “ambiente contra o Estado” com o *Tea Party*, mas também por muitos outros movimentos mais “decisivos e perigosos [...]”, como o *White Supremacism* e o *Neo Nazism*, reunidos no grupo *Alt-Right*, em que se juntam isolacionistas, protecionistas, anti-semitas, racistas, nazis, islamofóbicos, anti-feministas, e que ganharam uma grande importância nas redes sociais”, *idem*, pág. 109.

<sup>226</sup> Zippelius, Reinhold, (1997), ob. cit., pág. 379 e 380.



dois braços fundamentais: são eles, o braço fundamental das receitas do Estado e o braço fundamental das despesas do mesmo <sup>227</sup>. O binómio receitas e despesas, que é o cerne das escolhas políticas na área das Finanças Públicas,

Acontece, contudo, que sem receitas não se poderá providenciar pelas despesas, pelo que o “peso dos impostos nas receitas públicas faz com que estes sejam o pressuposto material do nosso concreto modelo de Estado e da efetivação do seu programa constitucional” <sup>228</sup>. Sem que o Estado consiga arrecadar as receitas, bem podemos ter os direitos que queiramos consagrados na Constituição, ou o projeto de sociedade política que entendamos escolher em sede de Assembleia constituinte <sup>229</sup>, que sem as necessárias receitas públicas, nem aqueles direitos ou este projeto se poderão concretizar.

Desde a época do liberalismo oitocentista e como o aferimos, os impostos têm sido a principal receita do Estado e, daí, que seja comumente utilizada a expressão de Joseph Schumpeter de que os Estados contemporâneos se constituem como verdadeiros Estados Fiscais (*Steuerstaats*) <sup>230</sup>. Tomemos nota do Estado português, em que os impostos representavam 84,8% do total das receitas do Estado em 1976 e aquando da entrada em vigor da atual CRP, tendo o seu peso aumentado para 92,5% em 2017, representando respetivamente 10,5% e 21,9% do PIB <sup>231</sup>.

---

<sup>227</sup> da Costa Cabral, Nazaré & d'Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), ob. cit., págs. 153 e ss., D'Oliveira Martins, Maria, (2012), ob. cit., págs. 37 e ss., Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., págs. 253 e ss., Musgrave, Richard. A. & Musgrave, Peggy B., (1989), ob. cit., págs. 113 e ss., Sousa Franco, António de, (2015), “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Volume II, 4.ª Edição, 15.ª Reimpressão, Coimbra: Almedina ou, Ulbrich, Holley H., (2003), ob. cit., págs. 157 e ss., etc.

<sup>228</sup> Saldanha Sanches, J. L., (2007), ob. cit., págs. 23.

<sup>229</sup> Aquando da feitura de uma Constituição, leia-se, da “determinação da decisão política fundamental, a tomada da decisão política consiste na escolha de uma entre várias possibilidades políticas fundamentais perante as quais se encontra a comunidade estadual”. Compreendendo-se nessa mesma decisão, uma multitude de escolhas que vão desde “o comércio livre e o protecionismo, à atitude do Estado perante questões religiosas”, à “passagem a Estado de bem-estar” e até há existência de um “sistema coercivo e a sua influência na distribuição da riqueza” (t.n.), cf., Loewenstein, Karl, (1982), “*Teoría de la Constitución*”, tradução de Ariel Demoa, Reimpressão da 2.ª Edição, Barcelona: Ariel, págs. 63 e 64.

<sup>230</sup> Saldanha Sanches, J. L., (2007), ob. cit., págs. 22.

<sup>231</sup> <http://www.pordata.pt>, (consultado em 01.04.2019). Com altos e baixos, a tendência tem sido a do aumento do percentual das receitas fiscais em relação ao PIB, bem como de um peso das mesmas sempre superior a 77% e em relação ao total das receitas, pelo menos desde 1972, ainda no período do Estado Novo e sob a vigência da Constituição de 1933.

Por um lado, temos que este aumento do peso dos impostos no total das receitas do Estado resulta da diminuição de outras receitas, *e.g.*, como as que advinham do papel do Estado como agente económico e após a revisão constitucional de 1989, *ex vi* Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, que permitiu a reprivatização de diversas empresas nacionalizadas no pós 25 de Abril, como sucedera com do Decreto-Lei n.º 132/75, de 14 de Março, que determinou a privatização da Banca e de inúmeras outras sociedades comerciais que esta detinha, determinando-se em 1990 e com a Lei Quadro das Privatizações, a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, a «reprivatização da titularidade ou do direito de exploração dos meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974» e como o podemos confirmar no seu art.1.º.<sup>232</sup>

Por outro lado, a construção do projeto de sociedade política que se gizou na Constituição de 1976, também clamou pelo aumento das despesas do Estado e, efetivamente, assistimos a um acréscimo sem precedentes do peso orçamental das despesas de pendor social. Uma vez mais e no que concerne ao Estado português, temos um aumento das transferências correntes de 36,6% do total das despesas em 1977 para 62,6% em 2017, sendo muito menos relevante e quase que contra intuitivamente o peso das despesas correntes com o pessoal que reduziu de 43,8% para apenas 19,2%. Denote-se, que a taxa de pobreza em Portugal que se situou nos 18,3% da população portuguesa em 2016, sem a existência das referidas transferências seria de 45,2%, antes de qualquer transferência social e de 23,6% após as relativas a pensões<sup>233</sup>, pelo que fica clara a sua importância para o desiderato da igualdade material que é pressuposto da existência de um Estado de

---

<sup>232</sup> Recordemos que no texto original da então alínea f), do art.290.º da Constituição, constava «o princípio da apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e a eliminação dos monopólios e dos latifúndios», como limite material de revisão da constituição. A eliminação do limite material de revisão constitucional, foi pressuposto do posterior processo de privatização nacional, que teve o seu início com a aprovação da Lei Quadro das Privatizações de 1990.

<sup>233</sup> <http://www.pordata.pt>, (consultado em 01.04.2019). As despesas de transferência, “limitam-se a proceder a uma redistribuição de recursos, atribuindo-os a entidades que se situam no setor público, ou no setor privado”, pelo que é aqui que se encontra o grosso das despesas sociais do Estado, cf., da Costa Cabral, Nazaré & d'Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), *ob. cit.*, pág. 216. A taxa de risco de pobreza, propriamente dita, corresponde à percentagem de indivíduos na população cujo rendimento por adulto equivalente é inferior ao limiar de pobreza (60% da mediana do rendimento por adulto equivalente e após as transferências sociais), cf., <http://www.ine.pt>, (consultado em 01.04.2019).

Direito Social e para o colmatar das desigualdades sociais, perfazendo o total das despesas (de pessoal, correntes, investimento, etc.) e em 2018, 44 % do PIB (cfr. Figura 7).

De entre a questão relativa aos impostos, deixemos ainda o peso que os principais impostos têm no total das receitas do Estado. Aquele que mais receita arrecada é o IVA, com 16.001 Milhões (37,91%), seguido do IRS com 12.230 Milhões (28,97%) e do IRC com 5.752 Milhões (13,63%) em 2017, de um total de receitas fiscais de 42.211 Milhões (100%), ou seja, só estes três impostos representam 80,51% do total das receitas fiscais do Estado <sup>234</sup>, sendo claro que as empresas pagam em impostos diretos menos de metade do valor das pessoas singulares e de que a maior receita que temos é do IVA, um imposto geral sobre o consumo quer daquelas empresas como das pessoas singulares. Assim, fica em traços largos a descrição do *quantum* e do tipo de receitas fiscais do Estado português, um verdadeiro Estado fiscal <sup>235</sup>, que absorveu um total de receitas em 2018 (de impostos, contribuições, de capitais, etc.) de 43,5 % do PIB (cfr. Figura 8).

Já no que concerne às despesas e para além daquelas com pessoal e transferências correntes, que perfazem 81,8% do total das despesas correntes do Estado português, deixemos também a nota dos 2,2% do total das mesmas relativas à aquisição de bens e serviços e, com maior impacto, os 14,6% gastos em juros e outros encargos em 2017, *maxime* os relativos ao serviço da dívida pública portuguesa. Este valor, gasto em juros e outros encargos, tem que haver principalmente com o percentual de dívida pública que temos em relação ao PIB de 125,7% em 2017 <sup>236</sup>, pelo que fica também descrito o *quan-*

---

<sup>234</sup> <http://www.pordata.pt>, (consultado em 01.04.2019).

<sup>235</sup> Seguindo-se um critério financeiro como o que consta do art.6.º da Lei Geral Tributária e dos arts.112.º e 113.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, temos com Ana Paula Dourado, que os “impostos diretos são aqueles que atingem as manifestações diretas ou imediatas da riqueza e da capacidade contributiva (impostos sobre o rendimento e o património), e impostos indiretos são os que incidem sobre manifestações indiretas ou mediatas da riqueza e da capacidade contributiva (impostos sobre o consumo e a despesa), cf., Dourado, Ana Paula, (2018), “Direito Fiscal”, 3.ª Edição, Coimbra: Almedina, págs. 45 e 46. Já para Saldanha Sanches, o critério distintivo será o da repercussão jurídica dos impostos, sendo impostos diretos aqueles em que há “uma coincidência entre o devedor do imposto e aquele que o vai suportar em termos económicos (coincidência entre incidência e impacto)” e, indiretos, aqueles outros em que “o devedor do imposto procede à sua repercussão junto daquele que o deve suportar”, cf., Saldanha Sanches, J. L., (2007), ob. cit., págs. 25.

<sup>236</sup> As despesas correntes e de capital perfazem 26,1% do PIB, sendo que as de capital somente representam 0,9%, cf., <http://www.pordata.pt>, (consultado em 01.04.2019).

tum e o tipo das principais despesas do Estado português, um Estado com um forte percentual de despesas de pendor social e igualmente de dívida pública.

Porém, fruto do processo de integração europeu e do fenómeno da globalização, temos vindo a assistir a uma crescente erosão da base tributária dos Estados, tendo particular relevância para a questão a competição comercial e fiscal que entre os próprios Estados membros da União Europeia se verifica e onde supostamente dever-se-ia ter um *level playing field*, que permitisse uma livre e justa concorrência entre todos os agentes económicos dum mercado único <sup>237</sup>. Deste modo, iniciaremos com uma análise breve do fenómeno da globalização económica e de como este contribuiu para a crise do Estado com a subsequente erosão das suas bases tributárias.

Sobre o fenómeno da globalização, convirá começar por determinar que o mesmo assume múltiplas aceções, de entre as quais apenas nos deteremos com a da globalização económica e, *e.g.*, já não com a da globalização militar ou outra <sup>238</sup>. Assim, “há quem associe a primeira onda de globalização aos descobrimentos portugueses e espanhóis dos séculos XV e XVI e à consequente abertura de novas e importantes oportunidades para o comércio internacional”, contudo, “a existência de mercados integrados para os bens, capital e trabalho só passou a constituir uma realidade a partir de meados do século XIX” <sup>239</sup>, tendo-se na época dos descobrimentos, um impacto banal sobre a vida económica da generalidade das populações dos países europeus.

Como o denota Pedro Infante Mota, “entre 1500 e 1800, o comércio mundial cresceu pouco mais de 1% ao ano, mas cresceu cerca de 3,5% ao ano (em termos reais) a par-

---

<sup>237</sup> O cerne da questão da erosão das bases fiscais ou tributárias, assenta no pressuposto “que os modernos sistemas fiscais, não possuem as ferramentas adequadas para lidar com a deslocalização de rendimentos entre jurisdições”, que resulta na “erosão de bases tributáveis nos países com maior tributação do rendimento”, cf., Lopes Courinha, Gustavo, (2015), “Estudos de Direito Internacional Fiscal”, Lisboa: AAFDL, págs. 291 e ss.

<sup>238</sup> Como o sustenta Pedro Infante Mota, “a divisão do fenómeno da globalização em diversas dimensões é algo arbitrária e as alterações das suas várias dimensões não ocorrem simultaneamente. Por exemplo, a globalização económica aumentou entre 1850 e 1914 e diminuiu entre 1914 e 1945 [...], todavia, a globalização militar, atingiu novos patamares durante as duas guerras mundiais e a gripe epidémica de 1918-19, que matou cerca de 30 milhões de pessoas, propagou-se em parte através dos movimentos dos soldados pelo mundo fora”, cf., Infante Mota, Pedro, (2013), “Direito, Política e Economia: História, Conceptualização e Dimensão da Globalização”, em “Direito & Política”, n.º 2, Janeiro-Março de 2013, pág. 62.

<sup>239</sup> *Idem*, pág. 57.

tir de 1820; o rácio das exportações mundiais de mercadorias em relação ao PIB cresceu apenas 1% em 1820 para 7,9% em 1913; existem poucos elementos a comprovar a convergência dos preços das mercadorias a nível mundial nos três séculos posteriores à descoberta de Colombo e, muito importante, o comércio pré-1820 teve apenas um impacto trivial nos standards de vida de alguém, a não ser dos muito ricos”<sup>240</sup>. Aliás, recordemos, que é o impacto na vida dos mais desfavorecidos que deixam de viver numa situação de pobreza abjeta, uma das finalidades da doutrina económica neoliberal – via crescimento económico – e pese embora a constatação de outros efeitos colaterais perniciosos ou externalidades negativas (cfr. *supra*, Parte II, Capítulo II, § 1).

Como o afirmou Joseph Schumpeter em 1943, “existem, sem dúvida, algumas coisas à disposição do trabalhador moderno que o próprio Luís XIV ficaria deliciado por ter, mas que não pôde ter. Pode-se mesmo presumir que a rapidez de viagem teria sido uma consideração menor para cavalheiro tão distinto. A iluminação eléctrica não é grande benefício para quem tenha dinheiro suficiente para comprar um número suficiente de velas e pagar a criados para delas cuidar. A roupa barata, o tecido de algodão barato, as botas, os carros e coisas semelhantes baratas, é que representam o sucesso típico da produção capitalista, e não são, em regra, melhorias que signifiquem muito para um homem rico. A rainha Isabel [I] tinha meias de seda. A façanha capitalista não consiste normalmente em fornecer mais meias de seda às rainhas, mas em pô-las ao alcance das raparigas das fábricas, em troca de um esforço cada vez menor”<sup>241</sup>. Ou seja, o modo de produção capitalista,

---

<sup>240</sup> *Ibidem*, págs. 57 e 58. E, daqui, que a generalidade dos autores refira apenas a existência de duas ondas de globalização e não três, sendo que a primeira das três coincidiria com a época dos Descobrimentos. Para Pedro Infante Mota “e a saber, [temos] a que decorreu entre 1870 e o eclodir do primeiro conflito mundial e a que tem início nos anos 80 do século passado”. A primeira é justificada pelos dados aduzidos, bem como pela construção do canal do Suez em 1869, a ligação ferroviária da costa Leste à Oeste dos EUA e a conclusão do telégrafo transatlântico em 1866, a segunda, pelo segundo choque petrolífero de 1973 e o início das reformas económicas na China e o surgimento da Internet e dos computadores pessoais, cf., *ibidem*, pág. 58.

<sup>241</sup> Schumpeter, Joseph, (1943), “*Capitalism, Socialism and Democracy*”, George Allen & Unwin, Cap. V, pág. 67, citado por: César das Neves, João, (2011), *ob. cit.*, pág.67. Na sua avaliação da bondade ou da ética do sistema capitalista, João César das Neves refere, que “nos últimos dez anos, foram arrancadas à miséria 50 milhões de pessoas em todo o mundo, mais do que em qualquer século anterior. O feito foi alcançado, não com a ajuda ao Terceiro Mundo, a caridade cristã ou a sociedade socialista, mas com a entrada na economia de mercado decorrente da globalização. Estes ganhos, que uma cegueira ideológica de jornais, dis-

o liberalismo económico e o comércio livre, são *conditio – a priori* – de uma maior prosperidade económica para qualquer Estado e seus cidadãos.

E, neste ponto, convém deixar nota do enquadramento das duas ondas de globalização económica, que tiveram lugar no final do século XIX e até ao eclodir da primeira guerra mundial e, posteriormente, desde os anos 80 do século passado até hoje. A primeira onda de globalização, não gozava de qualquer apoio institucional e fora apoiada “quase exclusivamente pelas decisões unilaterais da Grã-Bretanha”. Pelo contrário, a segunda onda de globalização, que teve lugar no último quartel do século XX, teve a sua génese e base de sustentação nas instituições criadas no “final da II Guerra Mundial”, a partir de quando e “através da criação de organizações económicas internacionais de vocação mundial, se institucionaliza[ram] as relações económicas internacionais” <sup>242</sup>, numa lógica ditada pela proeminência dos interesses económicos nacionais e, ao invés do que se possa pensar, por um qualquer ideal assente na defesa e prossecução de valores morais, éticos ou jurídicos comuns dos Estados membros envolvidos <sup>243</sup>.

---

cursos e programas escolares teima em esconder ou relativizar, pesam muito a favor, na avaliação ética do sistema” capitalista, cf., *idem*, págs. 77 e 78.

<sup>242</sup> No que diz respeito à primeira onda de globalização, temos o império Britânico como seu principal impulsionador, com a “eliminação dos direitos aduaneiros aplicados à exportação em 1842, a redução dos direitos aduaneiros sobre as importações em 1842 e 1845, a abolição das *Corn Laws* em 1846 pelo Parlamento e a cessação dos Atos de Navegação de 1849, [que] marcaram o início do regime liberal que caracterizou a política comercial da Inglaterra durante mais de 50 anos. Pouco tempo depois, a inclusão de uma cláusula da nação mais favorecida redigida sob a forma incondicional no tratado concluído entre a Inglaterra e a França” – *Cobden-Chevalier* – “de 23 de Janeiro de 1860, e o facto de aquela cláusula ter passado a ser considerada a pedra angular dos principais tratados comerciais de então muito contribuiu para o nascer de uma ordem comercial internacional liberal que, com algumas ressalvas, vai durar até ao deflagrar da I Guerra Mundial”, sendo que a “adoção generalizada do padrão de ouro a partir dos anos 70 do século XIX, permitiu também ao capital circular sem receio de alterações arbitrárias nos valores das moedas”. Já em relação à segunda onda de globalização, “o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), assumiram uma importância imensa, sem igual, no âmbito da cooperação internacional de cariz económico”, cf., Infante Mota, Pedro, (2013), ob. cit, págs. 60 e 61.

<sup>243</sup> Por todos e sobre a “grande ilusão” que é pensar que o projeto de integração europeu teve como principal objetivo uma promoção de valores mais que a satisfação de interesses económicos, cfr., Judt, Tony, (2013), “Uma Grande Ilusão? Um Ensaio sobre a Europa”, Lisboa: Edições 70. Para uma análise da evolução de um mercado comum, para um mercado interno e subsequente para um mercado único no seio da União Europeia, em que perpassa também o propósito primeiro da integração económica, cf, Varela Alves, Sérgio,

Como Tony Judt o descreve, “na década de 20, a força motriz por trás da noção de unidade europeia era o pacifismo” quando se afirmava “que numa europa unificada não teriam cabimento mais guerras”. Infelizmente, e “no final da II Guerra Mundial, o debate sobre uma Europa unida já tinha conotações mais sinistras: os planos de Albert Speer para uma Nova Ordem Europeia [e] um novo sistema continental baseado na Alemanha, haviam ecoado em milhares de discursos proferidos durante a guerra, nos quais as visões de uma nova Europa prestaram um serviço sinistro como sinónimo de antibolchevismo, colaboração com o nacional-socialismo e rejeição do velho mundo liberal, democrático e dividido de antes da guerra”. “Não surpreende, por isso, que pouco se falasse de uma Europa unida nos primeiros anos após a derrota da Alemanha: a terminologia estava conspurcada. Ao invés, aos construtores da Europa do pós-guerra, animavam-nos motivos realistas e nacionais do tipo mais conservador e tradicional” <sup>244</sup>. Ou seja, o verdadeiro móbil do processo de integração europeu foi desde o seu início, o da satisfação de interesses económicos dos Estados membros e mais que a promoção de quaisquer valores comuns.

Denote-se, que “para os franceses, o dilema que se lhes apresentava após 1945 não era fundamentalmente diferente do de 1918, exceto que, neste último caso, a França pelo menos estivera entre os vencedores, enquanto em 1945 era um país derrotado em tudo menos na forma. Com receio de ser abandonado pelos seus aliados anglo-americanos, em 1945 De Gaulle e outros políticos franceses [...], tinham uma vez mais tentado resolver o dilema alemão: como restringir o poder alemão a um nível que não fosse ameaçador, mantendo a Alemanha suficientemente produtiva para garantir um fluxo suficiente de matérias-primas vitais para manter viva a indústria francesa”. “Assim, a estratégia francesa requeria a exploração urgente dos recursos alemães, e o plano inicial francês do pós-guerra, consistia simplesmente em reduzir os meios políticos e militares da Alemanha ao mínimo enquanto que explorava ao máximo as suas matérias-primas” <sup>245</sup>.

---

(2017), “O mercado único e os Auxílios de Estado concedidos à Banca: erosão da soberania ou garantia da ideia de Estado?”, disponível em: [www.cideeff.pt](http://www.cideeff.pt) (consultado em 01.04.2019).

<sup>244</sup> *Idem*, págs. 20 e 21.

<sup>245</sup> A França tinha uma “dependência invulgar de recursos alemães – de carvão, em especial – e era assim desde 1890. Para tratar o seu próprio aço, a França precisava de carvão do Ruhr; ironicamente, a reincorporação da Alsácia-Lorena após 1919 aumentara esta dependência, pois estes territórios recapturados duplicaram a capacidade de produção de aço francesa sem acrescentar qualquer contributo significativo para as

Recordemos o Plano Monnet, “que fora recentemente idealizado, um programa para a reconstrução industrial francesa que dependia, de forma crucial, de matérias-primas alemãs acessíveis e baratas. Daí as negociações complicadas de 1949 e 1950 entre a França e os seus futuros parceiros: a Itália, os países do Benelux e a Grã-Bretanha. Na sua forma original, estas conversações podiam ter sido a reprodução aproximada dos acordos controlados pelos franceses, que restringiam as tarifas de comércio dos anos entre as duas guerras, com a vantagem acrescida de garantirem o acesso francês às matérias-primas alemãs em termos nunca antes possíveis. É claro, que o papel dos Britânicos nesta entidade, seria essencialmente o de proteger a França (e outros parceiros continentais) contra a ameaça futura de uma Alemanha renascida e extremamente poderosa”. Acontece, porém, que “estas propostas não deram em nada e os Franceses viram-se sem um acordo que incluísse a Alemanha Ocidental e a Grã-Bretanha, nem um que excluísse a Alemanha. O resultado foi o plano Schuman, baseado no esquema de Jean Monnet para uma comunidade de seis nações, que partilharia e regularia a produção e o consumo do carvão e do aço ao abrigo de uma autoridade internacional autónoma” <sup>246</sup>, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, antecessora da Comunidade Económica Europeia, da Comunidade Europeia e da hoje União Europeia.

Por sua vez, não foram apenas os interesses económicos da França que levaram ao processo de integração europeu. “Os motivos dos parceiros da França são igualmente esclarecedores”, pois “tal como a França, quiçá mais ainda, os Países Baixos e a Bélgica, inicialmente estavam preocupados que após a guerra os Estados Unidos se retirassem da Europa: nos anos 1945-1947 havia o receio, fundado, de que se repetisse o isolacionismo americano, pois a esmagadora maioria dos soldados daquele país foi mandada regressar e o eleitorado nos Estados Unidos dava mostras de um desinteresse cada vez maior pelos assuntos europeus” <sup>247</sup>. Aliás, também o próprio Plano Marshall, visava defender os interesses económicos norte-americanos, que tendo numa europa destruída o seu principal

---

reservas de carvão do país. Em 1938, a França era o maior importador mundial de carvão, e só do Ruhr importava 420.000 toneladas por mês”, “contudo, em 1946, o fornecimento do Ruhr baixara 70%, numa altura em que a própria produção francesa estava muito abaixo dos valores de 1929”, cf., *ibidem*, págs. 21 e 22.

<sup>246</sup> *Ibidem*, págs. 23 e 24.

<sup>247</sup> *Ibidem*, pág. 26.



mercado de exportações, receava um regresso da Grande Depressão dos anos 30 e se não se tivesse para onde vender os produtos das suas fábricas <sup>248</sup>.

Daí que, “os países do Benelux julgavam [...] de particular importância manter a Grã-Bretanha de certa forma empenhada na Europa continental. Mais importante ainda, contudo, era a sua necessidade de ter uma economia alemã restaurada – os Holandeses, em especial, só poderiam ter esperanças de reanimar e modernizar a sua própria economia se pudessem vender para o cada vez maior mercado alemão” e, “mesmo sem a presença tranquilizadora da Grã-Bretanha, os países do Benelux precisavam de uma Alemanha renascida e estavam dispostos a correr o risco que isso implicava: tanto assim que, para alguns políticos holandeses, como o ministro dos Negócios Estrangeiros Dirk Stikker, a Alemanha era até um contrapeso desejável ao domínio económico francês. Entretanto, a Grã-Bretanha continuava a ver a organização da Europa do pós-guerra a uma luz muito diferente”, pois não partilhava da “necessidade da França de matérias-primas alemãs, nem o desejo holandês pelos mercados alemães, nem a sede da República Federal por reconhecimento e aceitação internacionais, a Grã-Bretanha podia permanecer à parte, confortável com os seus laços culturais, políticos e económicos com o mundo não-europeu” <sup>249</sup> e em primeiro lugar com os países da *Commonwealth*.

Mas, se foi esta a tónica inicial do projeto de integração europeu, desde então, proliferaram as organizações internacionais, e “é possível afirmar que a sua proliferação se deve, por um lado, ao facto de reduzirem os custos de transação, dado que, ao estabelecerem padrões de comportamento, as organizações internacionais permitem aferir se as intenções dos seus membros são legítimas ou não, tornam mais previsível o comportamento dos membros, facilitam o estabelecimento de laços de confiança, assim como a ob-

---

<sup>248</sup> A 5 de Junho de 1947, George Marshall, Secretário de Estado do Presidente dos E.U.A. Harry Truman, encetou um discurso em Harvard que marcaria o início do Plano Marshall ou formalmente do Programa de Recuperação Europeia, afirmando que “o moderno sistema de divisão do trabalho sobre o qual a troca de produtos se baseia est[ava] em perigo de desmoronar”. “O objetivo do Plano Marshall era, simplesmente, salvar o capitalismo global de alguma futura crise do tipo da de 1929” (t.n.), sendo necessário aos E.U.A. criar um mecanismo pelo qual pudesse ‘reciclar’ os seus excedentes comerciais e assim cimentar a sua hegemonia no plano internacional, cf., Varoufakis, Yanis, (2013), ob. cit, pág. 72.

<sup>249</sup> Judt, Tony, (2013), ob. cit., págs. 26 e 27. Sobre os interesses económicos subjacentes ao posterior alargamento a leste da União Europeia e dos desideratos de Maastricht, tendo-se como a tónica dos mesmos o alargamento do ‘espaço vital’ da Alemanha, uma ideia com raízes histórias sinistras na política expansionista de Adolf Hitler e na busca de novos mercados e recursos cf. *idem*, págs. 53 a 85.

tenção de acordos, melhoram a qualidade dos fluxos de informação e evitam que os países, não dispondo da garantia de que os outros colaborarão, apelem a medidas prejudiciais para a economia mundial no seu todo”. E por outro lado, para o afirmar de uma “crise das soberanias e sua tomada de consciência por parte dos líderes políticos, que mais não é o resultado da crescente erosão dos poderes dos Estados e da [sua] interdependência” <sup>250</sup>.

Denote-se, que mesmo “fora do âmbito económico, problemas tão diversos como o aquecimento global, o buraco da camada do ozono, as chuvas ácidas, a poluição dos oceanos, a degradação dos solos, o desmatar das florestas tropicais, as armas nucleares, o narcotráfico, o terrorismo internacional, etc., demonstram que os poderes dos Estados têm efetivamente sofrido uma erosão cada vez maior e criam um sentimento crescente de destino comum da humanidade” <sup>251</sup> e, ao mesmo tempo, de desvalimento dos Estados individualmente considerados como impulsionadores de políticas unilaterais isoladas.

Contudo, acumula com a presente constatação, aquela outra de que a existência de sistemas políticos democráticos nos Estados membros de organizações internacionais, o que no caso de algumas nem é pressuposto da sua pertença – *e.g.*, como acontece com a ONU – e por maioria de razão, não implica que o próprio funcionamento da organização internacional seja democrático, não havendo uma responsabilização política dos seus atores por um qualquer cidadão eleitor, que pelo seu voto avalia e assaca da responsabilidade

---

<sup>250</sup> *Ibidem*, pág. 60. Contrária à visão de Tony Judt, temos aquela em que a Comunidade Económica Europeia surge no pós-2.ª guerra mundial como um projeto de paz e reconstrução da Europa. Como o afirmou Robert Schuman na sua célebre declaração de 9 de Maio de 1950, “a paz mundial só poderá ser salvaguardada com esforços criativos à medida dos perigos que a ameaçam” e “a contribuição que uma Europa organizada e viva pode prestar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas”, cf. o mesmo em [www.infoeuropa.euroid.pt](http://www.infoeuropa.euroid.pt) (consultado em 01.04.2019). Uma ideia, que a 19 de Setembro de 1946, já teria sido aflorada por Winston Churchill, afirmando este que só uma Europa unida poderia assegurar a paz e eliminar definitivamente as “doenças” europeias do nacionalismo e do belicismo, devendo-se criar uma “espécie de Estados Unidos da Europa”, cfr. [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (consultado em 01.04.2019). Robert Schuman, deixava então bem claro, que só “a organização conjunta da produção de carvão e de aço garantir[ia] de imediato a criação de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da Federação Europeia, e modificar[ia] o destino de regiões há muito dedicadas ao fabrico de armas de guerra, de que foram sempre as principais vítimas”, cfr. [www.infoeuropa.euroid.pt](http://www.infoeuropa.euroid.pt) (consultado em 01.04.2019), sendo assinado o tratado institutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço nem um ano depois a 18 de Abril de 1951, precedendo este os tratados de Roma de 25 de Março de 1957, institutivos da Comunidade Europeia da Energia Atómica e da Comunidade Económica Europeia.

<sup>251</sup> *Ibidem*, pág. 60.

política das decisões adotadas pela organização internacional, e que pode afastar do poder, quem não o tenha satisfeito com essas mesmas decisões <sup>252</sup>.

No entanto, e para além deste pendor não democrático da integração económica internacional, recentremo-nos na questão da globalização económica e relembremos os pressupostos teóricos em que assentam as vantagens das trocas comerciais. Primeiro, e como ponto de partida, temos o “comércio livre” de matriz liberal como aquele onde “a permuta de bens e serviços em ambiente desprovido de constrangimentos, só deveria abstractamente ter lugar quando todos os envolvidos ganhassem com as trocas”, advindo desse ganho a ideia de vantagem. Portanto, convém dar destaque à teoria clássica das vantagens absolutas de Adam Smith e das vantagens comparativas de David Ricardo <sup>253</sup>.

A teoria das vantagens absolutas, relaciona-se com a atividade para a qual eu disponho “de maior aptidão produtiva”, sendo esta quem “determina o que cada um vai produzir, ou mais particularmente, o que é que cada um vai produzir em excesso relativamente às suas necessidades, por forma a habilitar-se a obter bens e serviços não produzidos por ele [e] em troca daquele excedente”. Já a teoria das vantagens comparativas, apenas releva “quando um dos agentes económicos” detenha uma “vantagem [absoluta] na produção de qualquer dos bens em relação, aos quais está a ponderar a suscetibilidade de troca”, sendo que o mesmo se libertará “das tarefas em que seja comparativamente menos apto, [para] concentrar-se naquela ou naquelas em que a sua produtividade é relativamente maior” <sup>254</sup>. Deixemos claro, que não é suposto os agentes económicos envolvidos nas

---

<sup>252</sup> No caso da ONU é de notar o direito de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança, algo que na prática obstaculiza a tomada de uma qualquer decisão pelo mesmo que contrarie os interesses desses mesmos Estados: E.U.A., Rússia, Grã-Bretanha e China (vencedores da 2.ª Grande Guerra Mundial), bem como da França (vencedora apenas na forma, porque totalmente derrotada no campo de batalha e como o vimos com Tony Judt), cf., o n.º 1 do art.23.º e, o n.º 2 do art.27.º da Carta das Nações Unidas. Temos a mesma, como digna de nota, porque demonstra o desfasamento claro da distribuição de poder no seio da ONU e em relação à realidade hodierna, *e.g.*, não se atribuindo qualquer direito de veto à Alemanha ou ao Japão (super-potências económicas, mas derrotadas na 2.ª Grande Guerra).

<sup>253</sup> Araújo, Fernando, (2009), *ob. cit.*, pág. 108. É importante refletir sobre estas teorias porque as mesmas são tão importantes para o pensamento económico liberal oitocentista como para toda a justificação teórica do comércio internacional, sendo de relevar que tanto é mais verdade este facto, fruto da atualidade da teoria das vantagens comparativas de David Ricardo volvidos dois séculos e mesmo que se encontre ultrapassada a das vantagens absolutas de Adam Smith.

<sup>254</sup> *Idem*, págs. 108 a 113, sendo que “dispor da vantagem absoluta é, evidenciar um máximo de produtividade dentro de um universo de agentes económicos [...], é poder produzir um determinado bem ao menor

trocas obterem ganhos igualitários, mas tão-só, que sem qualquer ganho, as mesmas não se realizarão e teremos sempre um jogo de soma positiva e não de soma zero, ou mesmo negativa, havendo ganhos económicos para todas as partes envolvidas <sup>255</sup>.

Contudo, e ainda numa perspetiva clássica, alguns efeitos nefastos têm vindo a ser apontados à criação de blocos económicos regionais, *maxime* à criação de uniões aduaneiras, um dos exemplos paradigmáticos do processo de integração económica internacional. Quando com o comércio livre se consiga um efeito de “criação de comércio”, o

---

custo possível dentro desse [mesmo] universo de produtores”, *ibidem*: 113. Já a comparativa apenas ganhará relevo quando mesmo assim sendo, se ganhe mais com a especialização na produção de determinado bem ou serviço que permita obter maiores ganhos.

<sup>255</sup> Deixemos também nota da Teoria Neoclássica do Comércio Internacional e da Nova Teoria do Comércio. Aquela, surgiu pela pena dos economistas Suecos Elil Heckscher e Bertil Ohlin, explicando a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo e as vantagens da especialização, através da análise de dois fatores de produção e ao invés de somente o fator trabalho, tendo como cerne o conceito de “abundância relativa de um fator de produção” e atendendo aos fatores de produção trabalho e capital. Os economistas, distinguem abundância fatorial de intensidade fatorial, sendo a primeira definida em relação a países e a segunda em relação a produtos e em termos relativos, *e.g.*, o fabrico de automóveis exige uma maior abundância fatorial do fator de produção capital do que o fabrico de tecidos e, a produção destes, poderá exigir uma maior intensidade fatorial do fator de produção trabalho. Os autores afirmam, que por razões históricas e geográficas um determinado país poderá ter uma maior abundância de um fator de produção que outro e, que de acordo com seu modelo, um país que seja abundante num deles exportará bens cuja produção é intensiva nesse fator, *e.g.*, se tivermos um país abundante em capital este exportará bens de alta tecnologia, mas se abundante em trabalho, bens que requeiram mão-de-obra intensiva e, em terra, ter-se-á uma vantagem comparativa na agricultura. Esta teoria é a melhor forma de explicar o comércio inter-ramo, o comércio de produtos diferentes entre países distintos e em regra entre países ‘pobres e ricos’, mas não consegue explicar o comércio intra-ramo, entre países igualmente desenvolvidos, uma explicação apenas conseguida com a Nova Teoria do Comércio. De acordo com esta, o comércio intra-ramo explica-se pela possibilidade de realização de economias de escala e assenta, também, no gosto dos consumidores pela variedade – nas economias de escala, os custos fixos não variam com o aumento do volume de produção, diminuindo sim os custos médios, podendo haver rendimentos à escala quando ao duplicar-se os custos fixos duplicarem também os rendimentos e pelo que os custos fixos transformar-se-ão em custos variáveis. Em suma, e nas economias de escala externas, o custo por unidade dependerá somente da dimensão de um setor de atividade e não necessariamente da dimensão de uma empresa ou de único mercado nacional, permitindo uma maior disseminação de informação e conhecimento e a criação de *Clusters* ou aglomerados, que atrairão à sua volta outros fornecedores especializados, *e.g.*, como sucede com *Hollywood* ou *Silicon Valley*, cf., Carlos Lopes Porto, Manuel, (2017), “Teoria da Integração e Políticas da União Europeia - Face aos Desafios da Globalização”, 5.ª Edição, Coimbra: Almedina, págs. 45 e ss.

mesmo será benéfico porque teremos “a passagem de um produtor menos eficiente, para um mais eficiente”, mas tal não ocorrerá quando se verifique um efeito de “desvio de comércio” caracterizador da “situação inversa”<sup>256</sup>. No primeiro caso e não obstante os obstáculos pautais, os fluxos económicos reconduzir-se-ão para o agente económico que mais eficientemente atue no mercado e dentro do bloco económico regional e, já no segundo, esse mesmo agente económico perderá esses fluxos económicos porque não integrando o bloco, não gozará da remoção dos obstáculos o que o torna menos competitivo.

Como o refere Pedro Infante Mota, o efeito de desvio de comércio pode ser facilmente minorado pois a “probabilidade de haver uma vantagem líquida com a criação do bloco económico regional deverá ser também tanto maior, quanto menos restritivas forem as regras de origem aplicadas pelo Bloco, ou seja, quanto menos restritivas forem as regras de origem menos incentivos terão os produtores do Bloco para utilizar *inputs* regionais” menos eficientes. Igualmente, e “se a zona de integração se caracterizar como é normal por um maior crescimento económico, pode haver também vantagens” para os países terceiros “em consequência do aumento das importações originárias de países não membros”, verificando-se o que comumente se designa de “*external trade creation*” – ou criação externa de comércio – que contribui, assim, para a propagação do paradigma de desenvolvimento e crescimento económico liberal, assente na premissa do comércio livre e das suas vantagens para os diversos agentes económicos envolvidos<sup>257</sup>. O neoliberalismo que analisámos no § anterior, teve um apoio institucional alargado e não só do FMI.

Ainda, a ideia de que os processos de integração económica contribuem invariavelmente para um clima de paz entre os Estados envolvidos, é posta à prova se tivermos em atenção a História, pois a mesma demonstra “que a criação de um bloco económico regional pode degenerar num aumento da insegurança entre os territórios que o constituem”. Como exemplo clássico, temos “o dos E.U.A. no século XIX, os quais ao cobrarem

---

<sup>256</sup> Infante Mota, Pedro, (2005) “O sistema GATT/OMC: Introdução Histórica e Princípios Fundamentais”, Coimbra: Almedina, pág. 559, sendo que ambos os efeitos descritos surgiram pela pena de Jacob Viner.

<sup>257</sup> Clarificando, o autor refere que “os ajustamentos internos ligados à liberalização regional permitem que as economias dos países membros dos blocos, se tornem mais competitivas e melhor preparadas para aceitar, económica e politicamente, a liberalização comercial multilateral; o aumento da concorrência na região e a redução global dos custos de produção permitem ensaiar uma maior agressividade nos mercados mundiais e abrir mais facilmente os mercados regionais aos produtores estrangeiros; os consumidores passam a ter acesso a produtos mais baratos, o que se traduz num aumento do bem-estar”, cf., *idem*, pág. 561.

elevadas tarifas sobre os produtos manufaturados” – importados – “protegendo a sua indústria” <sup>258</sup>, acabariam por incitar a revolta do Sul agrícola e a subsequente Guerra Civil.

Tenhamos em consideração, que “o Norte era então bem mais desenvolvido que o Sul, produzindo e exportando” – na realidade vendendo – “para este [...] produtos manufaturados, enquanto o Sul exportava produtos agrícolas, principalmente algodão para a Europa”. Contudo, “situando-se muita da indústria norte-americana no Norte do país, tal implicava que o sector agrícola concentrado no Sul era obrigado a transferir efetivamente uma parte do seu rendimento para o Norte, visto ser forçado a pagar mais pelos bens de equipamento e de consumo de que necessitava”. Desse modo, a abolição da escravatura tornava ainda mais elevados os custos de produção agrícola, cujo setor dependia fortemente do uso de mão-de-obra escrava, tornando insustentável a sua participação na União, tendo a revolta dos Estados confederados um fundamento económico <sup>259</sup>. Bem sabemos que outras razões, *e.g.*, como as raciais, também contribuíram para o eclodir da Guerra Civil, mas denote-se que a inexistência de estabilizadores automáticos num processo de integração, favorece a divergência económica entre os Estados membros.

Como Yanis Varoufakis o afirma, “em geral, qualquer sistema económico contém unidades propensas a mostrar superávites e outras que têm uma maior probabilidade de reportar défices”, sendo que para que se “mantenha o equilíbrio, o sistema deve apresentar mecanismos de reciclagem de superávites que mantenham o fluxo de excedentes do futuro para o presente, dos centros urbanos às zonas rurais, das regiões desenvolvidas às menos desenvolvidas, etc.”. Contudo, “a reciclagem dos excedentes torna-se [...] cada vez mais premente quando as várias regiões estão ligadas por uma moeda comum ou por alguma forma de taxa de câmbio fixa”. “Uma vez que as desvalorizações da moeda não são mais possíveis, para aliviar a tensão, as forças geradas pelos crescentes desequilíbrios comerciais ameaçam a união”. “Uma vez que uma moeda não pode ser desvalorizada para diminuir os défices comerciais acumulados [...], a tensão sobre a taxa de câmbio fixa ou a moeda comum irão crescer e crescer até que o sistema quebre. Foi o que aconteceu na Argentina no final da década de 1990, quando, na ausência de um mecanismo de recicla-

---

<sup>258</sup> *Ibidem*, pág. 562.

<sup>259</sup> A conclusão assacada é nossa, mas partimos da afirmação de Pedro Infante Mota, de que “talvez tenha sido esta” – transferência de rendimentos para o Norte – “juntamente com a questão da escravatura, a principal razão que levou o Sul a pretender sair da União”, *cf.*, *ibidem*, pág. 562.

gem dos excedentes, o défice comercial em deterioração do país finalmente afetou a taxa de câmbio fixa com o dólar norte-americano” <sup>260</sup> (t.n.).

Recordemos, o que já deixámos exposto com António Carlos dos Santos (cfr. supra, Parte II, Capítulo I, § 2), de que na União Europeia, “a situação geográfica de certos territórios [...] é pouco propícia a captar investimentos, daí resultando a cristalização de situações de desequilíbrios estruturais que a concentração de atividades económicas em regiões mais favorecidas acentua” <sup>261</sup>. Acrescendo a este facto, o da União Europeia não se constituir como uma Zona Monetária Ótima, sem flexibilidade de salários e preços e sem estabilizadores automáticos, com políticas orçamentais que pese embora sujeitas a regras e sanções comuns, continuam a ser tomadas de forma isolada – no sentido de que suportadas quase exclusivamente – pelos Estados nacionais.

Denote-se, com Marco Capitão Ferreira, que apenas se terá uma zona monetária ótima quando “exist[a] flexibilidade de salários e preços”, o que “permite ao país participante afetado reagir a um choque económico sobre o emprego de forma automática”. Pois, “se houver uma depreciação real dos salários e preços de um Estado participante, os bens deste tornam-se relativamente mais baratos e aumenta a competitividade externa”. Em teoria, o raciocínio aplica-se à União Europeia, mas apenas por via de cortes nominais nos salários, não sendo possível proceder-se a depreciações competitivas da moeda. “A diferença está, em que os custos sociais desta opção são muito mais violentos e distribuídos de forma assimétrica entre a população, afetando de forma desproporcionada o fator trabalho e poupando o capital e o investimento”. Acontece, contudo, que “a esmagadora maioria dos países da União Europeia não tem uma estrutura de salários e preços suficientemente flexível para que possamos esperar deles um comportamento como o descrito”, pois “a prática do Estado Social de Direito associada a uma certa implementação do sindicalismo indica, que uma quebra real de salários como reação a um choque económico é,

---

<sup>260</sup> Varoufakis, Yanis, (2013), ob. cit., págs. 64 e 65. “Os dois mecanismos de reciclagem dos excedentes característicos dos Estados Unidos, desde a Segunda Guerra Mundial, foram a simples união de transferências instituída pelo *New Deal* no final da década de 1930 e o complicado complexo industrial-militar, assegurando que o desemprego e os benefícios de saúde dos estados deficitários são pagos por *Washington*, mergulhando em impostos arrecadados em estados excedentários” e, “sempre que um conglomerado como a *Boeing* recebe um grande contrato do Pentágono para construir um novo jato ou sistema de mísseis, é estipulado que algumas das instalações de produção devem ser localizadas em estados deficitários deprimidos” (t.n.), *idem*, pág. 65.

<sup>261</sup> Carlos dos Santos, António, (2003), ob. cit., págs. 136 e 137.

no mínimo lenta, [e] se os salários não descem difícil será que os preços o façam, pois isso seria economicamente insustentável para as empresas” <sup>262</sup>.

Em segundo lugar, também só teremos uma Zona Monetária Ótima “quando exist[a] uma política orçamental centralizada” <sup>263</sup>, sabendo-se que “esse é exatamente o único instrumento clássico que foi deixado aos Estados-Membros”. “Contudo, a capacidade de um país participante da Zona Euro para executar políticas de estabilização que contrariem a fase negativa do ciclo económico, encontra-se fortemente restringida, quer pelos Tratados quer pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento”, pelo que “a impossibilidade material de incorrer em défices excessivos obrigará o governo de um país participante, face à quebra de receitas cobradas (impostos), a efetuar uma redução de despesa que não só o impedirá de promover a estabilização como, muito provavelmente, o vai levar a executar uma política pró cíclica agravando mesmo a dimensão do choque económico” <sup>264</sup>.

E, é neste ponto específico, que entronca a questão da erosão das bases tributárias dos Estados, da qual se destaca a licitude do planeamento fiscal, que limitará também a possibilidade de colmatar desequilíbrios económicos e financeiros pelo lado da receita do Estado. Denote-se, a começar, que em Portugal apenas são tributados os atos ou negócios jurídicos que se subsumam no âmbito de incidência da lei fiscal, não havendo lugar a tributação sem que uma norma fiscal compreenda determinado rendimento, ato ou negócio jurídico, bem podendo a sua prática plurilocalizada potenciar a escolha pelo sujeito passivo de um território ou região com um regime fiscal claramente mais favorável ou economicamente menos oneroso.

---

<sup>262</sup> O autor adianta que pelo “contrário, a inflação, sendo generalizada é socialmente mais distribuída”, sabendo que tal solução contendria sempre com “a anunciada intenção do Banco Central Europeu em manter a estabilidade de preços”. “Com a inflação na casa dos 2%, torna-se quase impossível recorrer aos aumentos aparentes de salários que, por serem inferiores à inflação, poderiam permitir uma flexibilidade forçada dos salários promovida pelos próprios governos”, cf., Capitão Ferreira, Marco, (2014), “Estado e Economia: Entre o mercado e a tecnocracia, onde fica a *res publica*?”, tese de Doutoramento, disponível em: <http://repositorio.ul.pt> (consultado em 01.04.2019), págs. 105 a 107. Temos, quem vá mais longe, e defenda mesmo que em períodos de recessão ou deflação e sem perigo de inflação, se injete massivas quantias monetárias nos mercados (*helicopter money*) o que em parte se fez com as políticas de *quantitative easing*, cf., Turner, Adair, (2016), “Entre a Dívida e o Diabo”, Lisboa: Gradiva, págs. 291 a 314.

<sup>263</sup> *Idem*, pág. 105.

<sup>264</sup> *Ibidem*, págs. 109 e 110.



Assim, tomemos nota da “permanente tensão entre os princípios da segurança jurídica e da justiça fiscal (concretizado pelo princípio da capacidade contributiva). O princípio da segurança jurídica, concretiza-se entre nós através da reserva de lei formal (art.165.º, n.º 1, alínea i) da CRP), tipicidade (art.103.º, n.º 2 da CRP), proibição de leis fiscais retroativas (art.103.º, n.º 3 da CRP) e proibição de integração analógica (decorrência dos anteriores princípios constitucionais). Em contrapartida, a justiça fiscal exigida pelo princípio da igualdade (artgs. 13.º, 103.º, n.º 1, e 104.º da CRP) postula a abertura dos tipos legais de imposto, a tributação segundo o rendimento real (art.104.º, n.º 2 da CRP), mitigada por métodos de tributação indireta e eventualmente pela designada tributação autónoma, interpretação de conceitos importados na lei fiscal segundo os princípios do Direito Fiscal e regras de combate ao abuso das leis fiscais”<sup>265</sup>. Ou seja, e sendo certo que há um dever fundamental de pagar impostos<sup>266</sup>, num Estado de Direito dever-se-á sempre garantir os direitos, liberdades e garantias de quem obtenha rendimentos em Portugal, residente ou não residente e as mais das vezes do cidadão eleitor e contribuinte.

Primeiro, e “do ponto de vista constitucional, o planeamento fiscal enquadra-se nas liberdades de iniciativa económica e da empresa dos artigos 61.º, 80.º, alínea c) e 86.º da CRP”<sup>267</sup>. E a expressão “elisão fiscal internacional, não pode ser assimilada ao conceito de evasão fiscal, pois não está em causa, necessariamente, um ato ilícito pelo qual o contribuinte viola a sua obrigação tributária (conexa com mais do que uma ordem jurídica), prestando falsas declarações ou recusando-se ao seu cumprimento, mas sim a prática de atos (em princípio) lícitos, realizados no âmbito da esfera de liberdade de organização mais racional dos interesses do contribuinte, face a uma pluralidade de regimes fiscais de ordenamentos distintos”<sup>268</sup>.

Segundo, “o carácter mais favorável da ordem jurídica escolhida não se traduz necessariamente numa ausência de tributação, podendo os objetivos do contribuinte satisfazer-se com uma tributação mais moderada”<sup>269</sup>. *In fine*, podemos não ter uma situação de

---

<sup>265</sup> Dourado, Ana Paula, (2018), ob. cit., págs. 277 e 278.

<sup>266</sup> Casalta Nabais, José, (2015) “O Dever Fundamental de Pagar Impostos - Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo”, 4.ª Reimpressão, Coimbra: Almedina.

<sup>267</sup> Dourado, Ana Paula, (2018), ob. cit., pág. 261.

<sup>268</sup> Xavier, Alberto, (2014), “Direito Tributário Internacional”, 2.ª Edição atualizada, Coimbra: Almedina, pág. 351.

<sup>269</sup> *Idem*, pág. 351.

evasão ou fraude, que por ilícitas têm necessariamente que ser tipificadas na lei e tanto mais quando se esteja perante o cometimento de factos que se constituam como a prática de um crime ou puníveis por contraordenação, o que não terá lugar no caso do planeamento fiscal que é *a priori* sempre lícito <sup>270</sup>.

Mas, com Alberto Xavier, e fruto da existência de “ordenamentos fiscais que isentam certos factos que deveriam normalmente tributar, de harmonia com os princípios gerais comumente aceites, ou os tributam a taxas anormalmente baixas – via de regra para atrair capitais estrangeiros – [e] que são considerados refúgios, oásis, paraísos fiscais ou regimes fiscais privilegiados” <sup>271</sup>, acabamos por assistir a uma erosão da base tributária dos Estados, algo que no seio da União Europeia tem inclusivamente respaldo na total liberdade de circulação de capitais e, aonde temos por regra, que «são proibidas todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados membros e entre Estados membros e países terceiros», cf. o art.63.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e, também, a necessidade de que haja unanimidade para a «harmonização das legislações relativas aos impostos», *ex vi* art.113.º. Assim, e sem qualquer juízo de mérito sobre o regime, temos que cada Estado membro é responsável pelo gizar do seu sistema fiscal e nível de tributação, bem como pela sua particular incidência tributária sobre o rendimento das pessoas e empresas, o seu consumo, privilegiando a tributação direta, indireta, etc.

Depois, que pese embora o uso indiscriminado do termo paraíso fiscal seja usado como sinónimo de território de baixa ou nula tributação, ou aonde não haja ou seja insuficiente a de troca de informações em matéria fiscal, temos que em sentido estrito, os territórios “não cooperantes ou paraísos fiscais”, são apenas aqueles que “não fornecem informações aos Estados de residência dos sujeitos que aí colocam as suas poupanças” <sup>272</sup>. Contudo, para efeitos expositivos e por nós, em sentido amplo, bem podemos empregar

---

<sup>270</sup> Recordemos que “os impostos alteram os preços e custos dos bens, serviços e fatores de produção, provocando distorções sobre a oferta e procura de bens e fatores (designados por custos de eficiência, desperdícios de bem-estar, encargos adicionais). Espera-se que todo o sujeito passivo, como agente económico racional, adote atos e negócios jurídicos que reduzam ou mesmo eliminem o imposto a pagar. Se se optasse por impostos paretianos, os impostos seriam neutros e não interfeririam na escolha entre tipos de atividades ou na escolha entre trabalho e lazer” (impostos de soma fixa ou de capitação), mas “a ausência de considerações de justiça tornaria os sistemas fiscais dos Estados de Direito inconstitucionais”, cf., Dourado, Ana Paula, (2018), ob. cit., págs. 280 e 281.

<sup>271</sup> Xavier, Alberto, (2014), ob. cit., págs. 357 e 358.

<sup>272</sup> Dourado, Ana Paula, (2018), ob. cit., pág. 38.

o conceito para descrever a realidade cumulativa de ambos os pressupostos, igualmente perniciosos, da baixa tributação e da opacidade que caracteriza os paraísos fiscais.

Veja-se, que de acordo com Tsilly Dagan, “dados anedóticos sobre investimentos via famosos paraísos fiscais, são reveladores” (t.n.): em 2010, Barbados, as Bermudas e as Ilhas Virgens Britânicas foram destinatários de mais investimento direto estrangeiro que a Alemanha ou o Japão, com 5,11% de todo o investimento direto estrangeiro a nível mundial, em contraposição, com os 4,77% e os 3,76% de duas das maiores economias mundiais. Em sentido inverso, estas três jurisdições realizaram mais investimentos no mundo que a Alemanha, 4,54% contra 4,28%, sendo que em relação à China, as Ilhas Virgens Britânicas são o seu segundo maior investidor estrangeiro com 14% do total do país, apenas atrás de Hong Kong com 45%, mas antes dos E.U.A. com 4% <sup>273</sup>.

Também, é de anotar, a redução da alíquota estatutária do IRC, ou melhor, dos diversos impostos análogos sobre os lucros das pessoas coletivas na OCDE, aliada à disparidade do percentual *ad valorem* destes: dos 34,43% da França até aos 9% aplicados pela Hungria, passando pelos 21% dos E.U.A. ou os 30% de Portugal, incluindo-se no caso português o percentual correspondente à derrama estadual, cf. os artgs.87.º e 87.º-A do Código do Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Coletivas. E, em sentido inverso, o aumento da alíquota respetiva do IRS ou impostos análogos noutros ordenamentos jurídicos, com um intervalo entre 8% e 45% na França, a alíquota fixa de 15% na Hungria, entre 10% e 39,6% nos E.U.A, ou 14,5% e 48% em Portugal, estas últimas previstas no artigo 88.º do Código do Imposto sobre o rendimento das Pessoas Singulares <sup>274</sup> (cf. Figuras 9 e 10).

Temos, assim, uma discrepância enorme entre o *quantum* que é cobrado às empresas e às pessoas singulares e pese embora por detrás de cada pessoa coletiva se encontram sempre pessoas físicas, mas que permite perceber a diferença de tributação que se tem entre o fator de produção capital e trabalho. Pragmaticamente, dir-se-á que é inevitável a existência de sistemas fiscais assentes num tratamento dual de matriz nórdica e como

---

<sup>273</sup> Dagan, Tsilly, (2017), “*International Tax and Global Justice*”, em “*Theoretical Inquiries in Law*”, n.º 1, pág. 19. Os três territórios indicados constam da Portaria n.º150/2004, de 13 de Fevereiro, onde nos termos do n.º 1, do art.63.º-D da LGT, se encontra a «lista dos países, territórios ou regiões com regime claramente mais favorável», comumente referidos como paraísos fiscais.

<sup>274</sup> <https://stats.oecd.org> (consultado em 01.04.2019), com os dados de 2018 e 2017 respetivamente.

modo de evitar a fuga de capitais e incentivar a sua atração <sup>275</sup>, mas à semelhança do argumentado para a impossibilidade de efetivação de um sistema fiscal assente em impostos progressivos <sup>276</sup>, acabamos por ter sistemas fiscais mais injustos, muitas vezes regressivos para os grandes contribuintes e promotores das maiores desigualdades.

Da *magnum opus* de Thomas Piketty, deixemos o seu ensinamento mais importante: “a herança não está longe de voltar a ter neste princípio do séc. XXI a importância que tinha [no séc. XIX]”, pois quando a “taxa de rentabilidade do capital” é maior do que a “taxa de crescimento”, “os patrimónios provenientes do passado se recapitalizam mais depressa do que o ritmo de progressão da produção e dos rendimentos”. O autor explica o facto de modo empírico e por via de uma extensa análise histórica e estatística, desembocando na inequação  $r > g$ , representando (r) os “lucros, dividendos, juros, rendas e outros rendimentos do capital” e, (g), o “crescimento anual do rendimento e da produção” <sup>277</sup>, leia-se, o crescimento do PIB ou a taxa de crescimento económico, sendo esta a dinâmica principal que contribuiu para o acentuar das desigualdades económicas e sociais das últimas décadas.

---

<sup>275</sup> Sobre a “trajetória involutiva do IRS”, deixe-se a visão de Paulo Pitta e Cunha, que denota uma crescente “recedularização do imposto” e para quem a figura do imposto único (que nunca existiu) plasmada no artigo 103.º, n.º 1 da Constituição se “tornou quase irreconhecível”. O autor arremata que “o que hoje se observa é que a totalidade dos rendimentos de capitais e prediais e de quase todas as mais-valias se acha sujeita a taxas liberatórias [proporcionais], sendo a opção pelo englobamento uma tentativa pouco conseguida de restabelecer uma aparência de unidade [...], acentuando-se, assim, as reminiscências das categorias extintas na reforma de 1988/89”, cf., Pitta e Cunha, Paulo, (2018), “Sobre o Modelo do Imposto Único: a Trajetória involutiva do IRSE em “A Europa em tempo de Incerteza”, Lisboa: AAFDL, págs. 45 e ss. Sobre o modelo dualista de inspiração nórdica denote-se, também, e como o deixámos descrito, que “a integração das economias da União Europeia e a livre circulação de capitais garantida pelo Tratado da Comunidade Europeia no espaço da UE e em relação ao resto do mundo (desde 1 de Janeiro de 2004), tornou inviável a unicidade, isto é, a sujeição dos rendimentos de capitais a um tratamento tão oneroso como os rendimentos de trabalho, serviços ou pensões, De tal modo que, em vez da unicidade, a regra passou a ser o chamado sistema dual, por inspiração dos sistemas nórdicos: os rendimentos de capitais são sujeitos a uma taxa única e afastados da progressividade, taxa única essa que se revela, em regra, mais favorável”, cf., Dourado, Ana Paula, (2018), ob. cit., pág. 42.

<sup>276</sup> Remete-se a consideração para o que ficou exposto (cfr. supra, Parte II, Capítulo I, § 3), cf., Araújo, Fernando, (2009), ob. cit., págs. 529 e 530, sendo que para Fernando Araújo, a justiça da progressividade é rebatida pela hipocrisia da engenharia financeira, defendendo uma abordagem pragmática da questão, que ao final, sempre implicaria um aumento das receitas do Estado e portanto da própria justiça.

<sup>277</sup> Piketty, Thomas, (2014), ob. cit., págs. 43 a 49.

Acontece, que por último, temos que questionar se será assim tão grande a dimensão dos rendimentos que não são sujeitos a tributação, ou quase, porque sítios em paraísos fiscais. Veja-se, que o planeamento fiscal lícito permite uma otimização fiscal por parte do sujeito passivo e, portanto, a erosão das bases tributárias e mesmo que por via de “térmitas fiscais”<sup>278</sup>, *a priori* lícitas. Mas, e os rendimentos que os Estados não conseguem tributar de todo porque não sabem a quem pertencem, *ultima ratio* nem sequer se existem ou o seu *quantum* preciso? Estes, também, contribuem para a crise do Estado e, assim, devem ser igualmente equacionados.

E, neste ponto, clarifique-se, que estaremos perante meras estimativas e numa lógica de mínimos e não de máximos. Aliás, outras há com valores mais elevados de evasão e elisão fiscal<sup>279</sup>, mas se os mínimos não são sequer satisfatórios ou despicientes para a temática *sub judice*, e numa de lógica *ad minori ad maius*, muito menos o serão os máxi-

---

<sup>278</sup> Já em 2000 Vito Tanzi identificava oito “térmitas fiscais”, tais como: “o comércio eletrónico e as transações eletrónicas em geral”, “o uso de moedas eletrónicas”, o “comércio que tem lugar dentro de multinacionais [...] situadas em diferentes países”, “os centros financeiros *off-shore* e os paraísos fiscais”, “os derivados e os fundos de investimento”, o “crescimento da incapacidade, ou, muitas vezes, a falta de vontade dos Estados em tributar, particularmente a taxas elevadas o capital financeiro”, as “atividades conduzidas fora dos países de residência por alguns indivíduos altamente qualificados” e, ainda, o “aumento das viagens” por pessoas que podem fazer as suas compras no estrangeiro e em países onde os tributos são menos onerosos (t.n.), cf., Tanzi, Vito, (2000), “*Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites*”, em “*IMF Working Paper WP/00/181*”, págs. 4 a 15. Sobre se o projeto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) irá conseguir combater estas térmitas fiscais, ou se implementado irá beneficiar mais os países exportadores ou importadores de capital que bem podem mudar de posição, *e.g.*, com a tentativa crescente dos países desenvolvidos em tentar atrair investimento direto estrangeiro, ainda não o sabemos. Agora, “a coordenação internacional através do projeto BEPS e a assistência multilateral na troca de informações são apresentados como dois instrumentos complementares da boa governação fiscal global” e “assentam no pressuposto de que a ordem fiscal internacional depende dessa coordenação”. Contudo, “não é possível falar em verdadeira coordenação mundial”, sequer europeia, porque esta apenas contém “regras mínimas” sobre a temática, ou “na substituição de um modelo internacional de concorrência fiscal por um modelo de coordenação”, cf., Paula Dourado, Ana, (2018), “*Governança Fiscal Global*”, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, págs. 379 e 380. Uma abordagem mais radical pode ser encontrada na última obra escrita por Saldanha Sanches, que propunha a tributação retroativa dos rendimentos de capitais e, no caso, das mais-valias, cf., Sanches, Saldanha, (2010), “*Justiça Fiscal*”, Lisboa, FFMS, págs. 76 e 77.

<sup>279</sup> Zucman, Gabriel, (2015), “*The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens*”, traduzido por Teresa Lavender, Londres: *The University of Chicago Press*, págs. 40 a 42, podendo e de acordo com outros autores, os montantes globais chegar até aos 21 triliões de dólares (21 unidades seguidas de 18 zeros).

mos porque mais lesivos para as bases tributárias dos Estados. Estimativas, todas elas, que de acordo com Gabriel Zucman, pioraram em anos mais recentes, sendo que inclusive se destaca Portugal, como um dos Estados com um maior percentual de riqueza em *offshores* e em relação ao seu PIB (cf. Figuras 11 e 12).

Assim, e de acordo com o autor, “qual é o custo da evasão fiscal [...] em todos os paraísos fiscais do mundo? [E], ao falhar em combater a evasão fiscal, quanto estão os Governos [...] a perder?” Deste modo e para que possamos ter uma resposta, primeiro temos que saber a “quantidade de ativos mantidos em paraísos fiscais” e, segundo, qual o “adicional de impostos que seria pago se toda esta riqueza fosse declarada” (t.n.)<sup>280</sup>.

Começando pela “quantidade de riqueza *offshore*”, o autor indica “que globalmente cerca de 8% da riqueza financeira das famílias é mantida em paraísos fiscais. [Mas], o que é que isso significa em termos concretos? A riqueza financeira das famílias é a soma de todos os depósitos bancários, carteiras de ações e títulos, ações em fundos mutualistas e contratos de seguro mantidos por indivíduos em todo o mundo, líquidos de qualquer dívida”. E, “no início de 2014, de acordo com os balanços patrimoniais nacionais publicados por organizações como a Reserva Federal nos Estados Unidos [...], a riqueza financeira global das famílias chegava a cerca de \$ 95,5 trilhões” de dólares, pelo que desse total se estima que “\$ 7,6 trilhões são mantidos em contas localizadas em paraísos fiscais”. Uma soma “enorme”, que em comparação contrasta com os “cerca de \$ 350 biliões” de dólares do total da dívida pública grega (t.n.)<sup>281</sup>.

No entanto, como consegue o autor chegar a estes números? As “famílias abastadas, não usam paraísos fiscais para deixar milhões de dólares a dormir em contas poupança que ganham pouco ou nenhum juro. Das suas contas no exterior, elas basicamente fazem os mesmos investimentos que fazem em bancos localizados em Londres, Nova Iorque ou Sydney: elas compram títulos financeiros”. Como o refere Gabriel Zucman, e como o vimos com Tsilly Dagan, “o dinheiro em paraísos fiscais não dorme [e] é investido em mercados financeiros internacionais”. Acontece, todavia, “que estes investimentos

---

<sup>280</sup> *Idem*, pág. 34 e 35.

<sup>281</sup> Os ativos detidos na Suíça chegam aos 2.3 trilhões de dólares, quase 1/3 do montante global, sendo identificados como principais paraísos fiscais: “Singapura, Hong Kong, as Bahamas, as Ilhas Cayman, o Luxemburgo e Jersey”, o último, uma das ilhas do Canal da Mancha sob dependência da Coroa Britânica, mas que não faz parte do Reino Unido, e de realçar o Luxemburgo, como Estado membro da União Europeia, cf., *ibidem*, pág. 35.

causam anomalias nas posições de investimento internacional dos países”, ou seja, “os balanços patrimoniais que registam os ativos e passivos que os países têm vis-à-vis uns com os outros”. Em suma, “se olharmos para o balanço mundial, mais títulos financeiros são registados como passivos do que como ativos”, e na lógica de que a um ativo (ou crédito) corresponderá um passivo (obrigação ou débito), temos “como se o planeta Terra fosse em parte detido por Marte” (t.n.)<sup>282</sup>.

Sucede, ainda, que no final de contas e como alguns ativos são declarados, apenas temos por declarar 6,1 triliões de dólares em paraísos fiscais, faltando calcular o *quantum* que se perdeu em receitas fiscais. A “um nível global, o retorno médio do capital privado, todas as classes de ativos incluídas – ações, títulos, imóveis, depósitos bancários, e assim por diante – foi de 5% ao ano durante os últimos quinze anos” e no caso de 1998 a 2013, “e diminuiu apenas ligeiramente desde 1980-90, quando estava mais perto de 6%” em termos reais e “depois de ajustar a inflação”. Pelo que se levamos “em consideração as alíquotas de imposto em países ao redor do mundo, a evasão fiscal sobre o rendimento de investimentos auferidos em contas *offshore* alcançou os \$ 125 biliões” de dólares em 2014, a que se aditam 55 biliões relativos à transmissão de ativos, mormente relacionados “com [a] fraude fiscal sobre as heranças” e 10 biliões relativos a “impostos anuais sobre a riqueza”, pela que as perdas de receitas fiscais se situam – e numa lógica de mínimos – nos 190 biliões de dólares<sup>283</sup>.

Em suma, temos que a dissociação entre o poder e a política, o fenómeno da globalização e subsequentemente da erosão das bases tributárias – este quer por via do planeamento fiscal lícito como da evasão fiscal ilícita e porque não sujeitos a tributação ou a tributação reduzida inúmeros rendimentos, atos ou negócios jurídicos e como no exemplo dado dos paraísos fiscais – que a sociedade política Estado se encontra em crise, porque

---

<sup>282</sup> Exemplificando: imaginemos “uma pessoa britânica que tenha na sua conta bancária na Suíça um portfólio de títulos americanos – por exemplo, ações do Google. Quais informações são registadas no balanço de cada país? Nos Estados Unidos, um passivo”, pois os “estatísticos americanos veem que estrangeiros detêm ações dos EUA. Na Suíça, nada, e por uma razão: os estatísticos suíços veem algumas ações do Google depositadas em um banco suíço, mas veem que a ação pertence a um residente do Reino Unido – e, portanto, não são ativos nem passivos para a Suíça. No Reino Unido, nada está registado também, mas desta vez erroneamente: o ‘*Office for National Statistics*’ deveria registar um ativo para o Reino Unido, mas não pode, porque não tem como saber que o britânico tem ações da Google na sua conta em Genebra” (t.n.), cf., *ibidem*, págs. 36 e 37.

<sup>283</sup> *Ibidem*, págs. 49 e 50.

vê o seu poder diminuído por um lado e, por outro, inclusivamente como insuficiente para prover pela resolução de questões que se colocam num plano global.

### **§ 3 – As Finanças Públicas neoliberais**

As Finanças Públicas neutras ou liberais, contrastaram com o modelo das Finanças Públicas ativas ou intervencionistas, apresentando-se ambos os modelos de finanças como que antagónicos entre si, e pese embora muito do legado pelas Finanças Públicas liberais tenha sido aproveitado pelo modelo que lhe sucedeu. Contudo, quais são verdadeiramente as diferenças e em que ponto de situação nos encontramos hoje? Será que podemos afirmar pela existência de um modelo de Finanças Públicas neoliberal? E, se sim, temos um modelo inteiramente novo ou uma síntese de ambos?

Deste modo, e como o fizemos anteriormente, na análise dos modelos de Finanças Públicas liberais e intervencionistas, faremos agora uma comparação entre ambos os modelos e o atual, continuando-se pela abordagem das quatro perspetivas fundamentais de António de Sousa Franco: o seu lugar e função, as suas relações com a economia privada, as suas instituições jurídico-políticas e os seus instrumentos financeiros.

No que diz respeito ao seu lugar e função, temos que o modelo liberal correspondeu à fase do puro liberalismo económico e refletia “as suas necessidades e preocupações, designadamente a restrição do papel do Estado e a atuação da economia privada como um instrumento fundamental de progresso na atividade económica”. E, em contraposição, no modelo de Finanças Públicas intervencionistas, temos o surgimento de uma fase mais social e a respetiva necessidade de se colmatar ou resolver os excessos mais flagrantes do liberalismo económico, que levou o Estado e o seu modelo de Finanças Públicas, a prover pelas falhas de mercado existentes, pelos excessos desse mesmo liberalismo e pela resolução de problemas sociais vários por via da atividade financeira do Estado <sup>284</sup>.

Assim, da regra da privatização da economia, “entendendo-se que ao Estado apenas compet[ia] criar as condições que permitam à sociedade manter-se organizada e estável, à propriedade privada defender-se e à iniciativa económica [privada] prosperar”, sucedeu-lhe uma lógica de equilíbrio, “sem subordinar a economia pública à privada”, mas pugnando-se pela existência de uma economia mista. Do “princípio do mínimo” evoluímos para a “regra do ótimo”, sendo que a ideia de que o Estado deveria “absorver a menor

---

<sup>284</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., pág. 52 e Tanzi, Vito, (1997), ob. cit., pág. 11.



parcela possível do rendimento nacional”, foi substituída pela de que “são a melhor satisfação das necessidades públicas e o possível ótimo social que inspiram o lugar das Finanças Públicas no conjunto da atividade económica” <sup>285</sup>.

Como resultado, e da exiguidade das funções das Finanças Públicas liberais, que se concretizava numa “extrema simplicidade da administração financeira e dos seus instrumentos”, assistimos a um crescimento das suas atribuições e do próprio Estado, com o surgimento de “zonas crescentemente diferenciadas, ou mais autónomas no sector público (serviços e fundos autónomos, empresas públicas, segurança social, regiões [e] organizações supranacionais)”. *In fine*, “o que era uniforme torn[ou]-se múltiplo e plural” <sup>286</sup>.

Pois, então, como fica o lugar e a função das Finanças Públicas atuais?

No que concerne à lógica de privatização da economia, temos que afirmar que as mesmas são mais liberais, havendo um ressurgimento do princípio do mínimo e de que a regra do ótimo não tem que ser necessariamente prosseguida pelo Estado. Ainda, que o que era uniforme e portanto simples, não somente se tornou múltiplo e plural, como a sua complexidade se agravou com diferentes níveis de decisão financeira, bem como com a existência de regras orçamentais supranacionais que acrescem agora às nacionais.

No essencial, “passou-se a assistir à retração da intervenção pública na economia, com o Estado a comprimir a intervenção direta e a centrar-se de forma predominante na definição dos quadros gerais em que se desenvolvia a atividade económica, no respeito da iniciativa económica privada, da concorrência e do mercado regulado, captando o potencial da sociedade para atingir objetivos públicos” <sup>287</sup>.

Por sua vez, “assistiu-se a uma nova reordenação do sistema de distribuição de papéis e funções do Estado – confrontado com o fenómeno da globalização, o predomínio das grandes potências e o desenvolvimento dos grandes blocos económicos regionais – e da Sociedade – assumindo a iniciativa privada uma participação efetiva e crescente na economia e no social. Deste modo, voltou a ganhar centralidade a discussão das fronteiras e dos critérios de escolha entre os universos público e privado, prevalecendo a aceitação de uma vocação infra-estadual e redistributiva do primeiro e produtiva do segundo” <sup>288</sup>.

---

<sup>285</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., pág. 53, 62 e 63.

<sup>286</sup> *Idem*, págs. 53, 54 e 63.

<sup>287</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 102.

<sup>288</sup> *Idem*, pág. 103.

E, “neste contexto, os objetivos estratégicos da nova filosofia liberal baseiam-se nas privatizações, na liberalização, na desregulamentação e, ainda, no *new public management*”. Ou seja, “enquanto o Estado social se ocupava, por norma, da provisão de serviços públicos através de empresas públicas ou da concessão de serviços públicos”, agora, “a prestação dos serviços, entretanto sob a nova nomenclatura de serviços de interesse económico geral, incorporavam obrigações de serviço público contratualizadas com operadores privados, para cuja fiscalização eram essenciais dispositivos regulatórios”<sup>289</sup>.

Acontece, que a liberalização, “um processo virtuoso no sentido de abrir a concorrência a atividades anteriormente desenvolvidas em regime exclusivo público”, ocorreu a par da desregulamentação ou da “eliminação de normas desnecessariamente limitadoras da iniciativa económica privada e da gestão das empresas”, o que casa perfeitamente com o novo modelo de gestão pública, que encara o utente como um cliente de serviços públicos, uma filosofia “construída a partir do modelo de gestão das empresas privadas”<sup>290</sup>.

Em segundo lugar, e no que tem que haver com as relações entre as Finanças Públicas e a economia privada, passámos no período liberal da separação entre as finanças e economia, da sua neutralidade e da abstenção económica do Estado, para uma ideia de integração entre economia e finanças, estas caracterizadas pela sua funcionalidade e subsequentemente para um período mais intervencionista do Estado na economia. Da ideia de neutralidade em “que a atividade financeira deve ser organizada de forma a não perturbar (ou perturbar no mínimo) a atuação livre dos sujeitos económicos” privados, passou-se para um paradigma em que as Finanças Públicas “passam a visar o aproveitamento de todos os seus efeitos e, “designadamente, a ser utilizadas como instrumento de políticas económico-sociais”, sendo “determinadas pelos fins sociais que elas visam realizar”<sup>291</sup>.

Assim, o Estado que “tende[ria] a não exercer funções de regulamentação e intervenção sobre a atividade económica, para deixar agir espontaneamente a livre concorrência” e de acordo com o lema *laissez-faire, laissez-passer*, passa a ter uma “atitude e uma prática intervenientes. O Estado abandona a sua posição de abstenção e quer assumir um

---

<sup>289</sup> *Ibidem*, págs.103 a 105.

<sup>290</sup> *Ibidem*, pág. 105.

<sup>291</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., págs. 50 e 64.

papel diverso na economia, restringindo a atividade privada e assumindo fins autónomos”<sup>292</sup>, um posicionamento diametralmente oposto ao do período liberal.

Portanto, como ficam as Finanças Públicas atuais e sob a perspetiva do seu relacionamento com a economia privada? Estarão radicalmente separadas como no período das Finanças Públicas liberais ou, pelo contrário, ter-se-á como que uma síntese destas com as Finanças Públicas ativas ou intervencionistas?

Com tudo o que já ficou dito e em relação ao lugar e função das Finanças Públicas, neste tópico e com Maria Eduarda Azevedo, realçaremos a “utopia do Novo Estado mínimo” e como modo de descrever o reequacionamento das relações existentes entre as Finanças Públicas e a economia privada. Assim, e “no período posterior à adoção das medidas de privatização da economia implementadas nas duas últimas décadas do século XX [...], assistiu-se no âmbito da dogmática administrativa à emergência de um outro nível ou grau de responsabilidade pública construído com base no tópico da garantia”<sup>293</sup>.

No essencial, e para nós, tratou-se de uma tentativa de síntese ou “grau intermédio de responsabilidade pública traduzido num novo arranjo de articulação e coordenação de papéis entre o Estado e a Sociedade, mostrando-se o Estado Garantia não como um *Minimalstaat* da época liberal, nem como o *Maximalstaat* do século XX”, mas como um modelo “situado a meio caminho num ponto intermédio entre dois modelos extremados – o modelo de mercado e o modelo do Estado – para que a doutrina reservou a designação de regulação”<sup>294</sup>. Irónico, é infelizmente, que às falhas de intervenção do Estado se sucederam as falhas de regulação, na lógica denotada por nós ao longo de todo o texto, de que qualquer que seja a opção que se tome todas elas acarretam efeitos adversos<sup>295</sup>.

---

<sup>292</sup> *Idem*, págs. 55 e 64.

<sup>293</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 106.

<sup>294</sup> *Idem*, págs. 106 e 107.

<sup>295</sup> De acordo com Rute Saraiva, “a regulação, em sentido lato, pode [...] ser definida como qualquer intervenção pública direta nas forças de mercado que procure corrigir as suas falhas independentemente dos meios e fins prosseguidos”, cf., Saraiva, Rute, (2018), ob. cit., pág. 14. Portanto, não é assim tão diferente a intervenção direta do Estado no mercado e o seu posicionamento como regulador, no que à razão de ser da intervenção (direta ou regulatória) diz respeito. Sobre o modo como o fenómeno da regulação, desregulação e subsequente nova regulação “aparece intimamente associada à história das crises e à maior ou menor sensibilidade ao risco”, cf., *idem*, págs. 18 a 21. Também, temos por nós, que a existência de grupos societários com natureza mista, financeira e não financeira, desviando-se a Banca do *core business* da sua atividade e tendo as entidades de supervisão/regulação que aferir das contas de múltiplas entidades, *e.g.*, como

Este nova realidade, que tenta “promover a articulação entre dois pólos ou subsistemas em que se divide uma comunidade politicamente organizada – o Estado e a Sociedade – de modo a promover a racionalidade inerente a cada um”, também pressupõe “a migração de tarefas e incumbências de carácter executivo e operacional para a esfera do mercado e das empresas, cumprindo ao Estado a função de assegurar ou garantir o funcionamento do mercado e a atuação das empresas em conformidade com determinados objetivos e finalidades de interesse público”. O Estado, “minimiza a produção direta de bens e serviços [...], e devolve à iniciativa privada semelhante tarefa através da concessão ou outras formas de delegação” <sup>296</sup>.

Como terceiro ponto, temos as instituições jurídico-políticas, um *quid* em que é crucial a pertença de Portugal à Zona Euro, havendo uma clara mudança de enquadramento. No período das Finanças Públicas liberais, as instituições cumpriam com o desiderato fundamental de garantia da liberdade moderna, tendo-se com maior relevância a participação democrática parlamentar plasmada no brocardo “*no taxation without representation*”, pois a “atividade financeira é uma atividade que por essência é regulada normativamente, decidida na aplicação concreta (orçamento), controlada na execução e objeto de prestação de contas”. E, em contraposição, as Finanças Públicas ativas e mesmo que sem intenção, contribuíram para um declínio da instituição parlamentar, com a “concentração de poderes no Governo”, com “a tecnocratização e burocratização das decisões” <sup>297</sup>.

Mas, mais do que uma síntese, aquilo que se verificou foi ao cumular de princípios e instituições. De entre os princípios e instituições criados pelo liberalismo, “podem citar-se o princípio da legalidade em matéria de impostos, a autorização legal da emissão de empréstimos públicos, a apreciação das questões financeiras litigiosas pelos tribunais financeiros (*maxime*, fiscais) e a tomada de contas pelo parlamento”, todos e todas atuais. E, se com menor importância hoje, do “predomínio dos instrumentos de planeamento e

---

das áreas da saúde, compra e venda de imobiliário, turismo, agroalimentar, construção civil, comercialização de automóveis, etc., leva a uma incapacidade generalizada das mesmas e um pouco por todo o mundo, de poder cumprir com os seus desideratos no âmbito de um modelo de Banca universal, cf., Varela Alves, Sérgio, (2016), “Da participação da banca em sociedades não financeiras: Mais do que *Allfinance*”, em “Revista de Concorrência e Regulação”, Ano V-VI, número 20-21, Outubro 2014/Março 2015, págs. 131 a 137.

<sup>296</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., pág. 107.

<sup>297</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., págs. 55, 56, 64 e 65.

programação”, e a “importância das políticas monetárias traçadas pela cooperação técnica Governo-banco central”, características das Finanças Públicas ativas, mantêm-se as formas “mais diversificadas de participação e intervenção social dos grupos de interesse”, o que “leva a uma larga pluralidade das formas de decisão e controlo da política económico-social”<sup>298</sup>.

---

<sup>298</sup> *Idem*, págs. 55, 56, 64 e 65. Em relação à coordenação do Governo-banco central, a mesma desapareceu fruto da pertença à Zona Euro e *lato sensu* à própria União Europeia. As entidades administrativas independentes, que nos eram uma realidade distante, como o eram para os demais “sistemas administrativos de tipo continental ou francês, de forte tradição e componente centralistas, e nos quais esta transição impôs maiores e mais radicais transformações [na] organização tradicional da administração pública”, cf. Paz Ferreira, Eduardo & Silva Morais, Luís, (2009), “A regulação sectorial da economia: introdução e perspectiva geral”, em “Regulação em Portugal”, Coimbra, pág. 28, importou alterações constitucionais em Portugal, que visaram o seu enquadramento na ordem jurídica nacional e do Banco de Portugal nos tratados da União. Estas entidades, que “correspondem a um modelo administrativo baseado no governo pelos peritos”, assente ideologicamente numa retórica meritocrática, emergiram “em meados dos anos 20 nos EUA” e constituem uma realidade que apenas seria “importada para a Europa sobretudo nos anos setenta, altura em que já se esvaia nos EUA a visão mirífica de tais *agencies*”, mas com o *plus* de na Europa serem tidas como “o melhor remédio para os novos movimentos de privatização”. Em suma, as entidades administrativas independentes surgem além Atlântico nos EUA, não se adequando *a priori* à organização administrativa típica da Europa continental, nem tão pouco há realidade administrativa portuguesa, sendo uma questão que em Portugal apenas se colocará verdadeiramente a partir dos anos 90 com as reprivatizações nacionais e a integração de Portugal na União Europeia. As mesmas, edificaram-se nos EUA, sob a *ratio* da “captura do Executivo pelo clientelismo político, a constante rotatividade dos seus titulares e o perigo da sua parcialidade”, devendo-se “pugnar por que a nova burocracia tivesse uma ligação fiduciária ao povo”, que então assentou no seu controlo pelo Congresso, e em relação à sua “constituição, nomeação dos titulares e monitorização da atividade”, operando *de iure* sob “mandato legal do [mesmo] vertido nos respetivos *statutes*”. Ou seja, deveriam seguir os interesses do Povo e não do Governo, resultando a sua atividade de uma parametrização prévia do poder legislativo democrático, sendo que a sua necessária “independência e imparcialidade implicavam, num grau mais imediato, que apenas devessem respeito à lei, ao Direito e à sua *expertise* técnica na aplicação normativa a casos concretos, sem submissão a hierarquia ou tutela”, cf., Guilherme Catarino, Luís, (2014), “O Novo Regime da Administração Independente: *Quis custodiet ipsos custodes?*”, disponível em: <http://www.fd.uc.pt> (consultado em 01.04.2019), págs. 6 a 8. Acontece, que em relação ao Banco de Portugal e no art.102.º da CRP, estabelece-se que o mesmo «é o banco central nacional e exerce as suas funções nos termos da lei e das normas internacionais a que o Estado Português se vincule». Um preceito que radica no art.107.º do Tratado de Maastricht, de 7 de Fevereiro de 1992 (atual art.130.º do TFUE), onde se estipulou que «os bancos centrais nacionais ou qualquer membro dos respetivos órgãos de decisão, não podem solicitar ou receber instruções das Instituições ou organismos comunitários, dos governos dos Estados-membros ou de qualquer outra entidade». Razão pela qual, estamos *tout court* com J.

A verdadeira evolução, decorre tão-só, da passagem de uma visão estrita do princípio da legalidade de onde “provém a natureza estrita do próprio orçamento e a aplicação rigorosa e com o mínimo de limitações das regras orçamentais”, e da sua perversão, quando se alastra “a componente tecno-burocrática dos Estados modernos”, ou num “sentido mais limitado, com a partilha de muitos poderes financeiros entre Parlamentos e Governos” <sup>299</sup>. Contudo, é precisamente aqui, que nas Finanças Públicas atuais acrescem agora as instituições da União Europeia que influenciam a tomada de decisões por parte dos órgãos de soberania nacionais, bem podendo sancionar os Estados que sigam políticas contrárias ao enquadramento normativo da União.

Denote-se, que no “âmbito das alterações à denominada componente preventiva do PEC”, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, destaca-se a “criação do chamado Semestre Europeu, para fortalecer a coordenação das políticas económicas e orçamentais, a envolver, nomeadamente, o dever de sujeição das opções orçamentais dos Estados membros à União, antes mesmo de os apresentar aos Parlamentos nacionais”. Sendo de relevar a possibilidade de que a Comissão, “possa pronunciar-se e emitir recomendações e orientações vinculativas [...], que influenci[am] as decisões tomadas a nível nacional” e, ainda, “no caso de identificar um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo, e a fim de prevenir a ocorrência de um défice excessivo”, a possibilidade de a mesma recorrer a “um mecanismo efetivo de sanções, por referência [...] ao objetivo orçamental” <sup>300</sup>.

Ou seja, já não temos apenas uma erosão do Parlamento em detrimento do Governo ou de outras instituições nacionais, temos uma efetiva subordinação do mesmo a uma

---

J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, para quem o Banco de Portugal deixou “de integrar a administração indireta do Estado [...] para passar a ser uma entidade pública independente”, um termo que entre nós também é empregue por Maria Celeste Cardona e com o qual temos que concordar, cf., Gomes Canotilho, J. J. & Moreira, Vital, (2007), “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume II, Coimbra: Coimbra Editora, pág. 1084 e, Celeste Cardona, Maria, (2015), “Direito administrativo: contributo para o conceito e a natureza das entidades administrativas independentes”, tese de Doutoramento, disponível na Biblioteca da FDUL, págs. 934 e 935. E daqui resultou, na prática, a prossecução da «estabilidade dos preços», cf., o artigo 127.º, n.º 1 do TFUE, como o principal objetivo (ou quase único) do BCE, a entidade monetária dos Estados pertencentes à Zona Euro, detentora de uma política monetária única, que não atende às diferentes peculiaridades de cada um, cf., Capitão Ferreira, Marco, (2013), ob. cit., págs. 1097 a 1010.

<sup>299</sup> *Ibidem*, págs. 56, 57, 65 e 66.

<sup>300</sup> Eduarda Azevedo, Maria, (2018), ob. cit., págs. 139 e 140.

Instituição supranacional, bem como um crescimento da tecnocracia como nunca antes visto, aliado à completa falta de transparência de órgãos como o Conselho Europeu ou o Eurogrupo, que fazem parte do processo orçamental dos Estados-membros.

E, aqui chegados, como se configuram os seus instrumentos financeiros?

Os impostos, continuam a ter uma importância primordial, como o vimos com o peso dos mesmos nas receitas públicas do Estado português e da relevância dada à erosão das bases tributárias nos Estados modernos e no § anterior. E, pese embora estes possam ser utilizados e como no período das Finanças Públicas ativas “numa perspetiva extrafiscal”, o fenómeno das privatizações dá-lhes uma nova importância e quando à semelhança do período liberal se reduz o património do Estado e subsequentemente outras fontes de receita. Relembre-se, a importância “do imposto como receita típica do liberalismo”, fruto da “redução do património do Estado” e da sua “abstenção neste domínio”, que contradiz a posição do Estado “empresário (criando empresas públicas) ou mesmo de capitalista em empresas mistas, obtendo receitas provenientes de empreendimentos produtivos, etc.”, e como aquele que tínhamos no período das Finanças Públicas ativas <sup>301</sup>.

Mas, todavia, e onde se foi mais longe com as Finanças Públicas atuais, foi em relação à regra do equilíbrio orçamental. De acordo com o pensamento liberal oitocentista, o “equilíbrio orçamental”, significava que as “despesas totais devem ser cobertas pelas receitas normais ou rendimentos do Estado; ou seja, os impostos e as receitas patrimoniais que ainda existam, excetuando-se assim o recurso aos empréstimos que só era possível numa situação de guerra ou de calamidade pública (como recursos de finanças extraordinárias)”. Mas, este princípio, no período subsequente, “é abandonado ou pelo menos deixa de ser unanimemente aceite e praticado com tanto rigor, passando o desequilíbrio a ser defendido em determinadas circunstâncias como forma do Estado combater os aspetos mais negativos da conjuntura (desemprego, depressão) e, sendo em outras tolerado, como consequência da expansão do setor público e das suas novas responsabilidades” <sup>302</sup>.

Pois bem, aquilo que nós temos hoje com as Finanças Públicas neoliberais, é precisamente a lógica do equilíbrio orçamental que prevalece sobre todas as outras, mas, para além da mesma dever ser um princípio a ser tido em conta, temo-la agora convertida em

---

<sup>301</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., págs. 57 e 66.

<sup>302</sup> Sousa Franco, António de, (2015), ob. cit., págs. 58 e 66.

regra e numa lógica de tudo ou nada <sup>303</sup>. No Pacto Orçamental e logo nos considerandos do mesmo, temos como necessidade imperiosa «assegurar que o respetivo défice orçamental [dos Estados membros] não exceda 3% do produto interno bruto a preços de mercado e que a respetiva dívida pública não exceda 60 % do» mesmo. Como se lê na alínea a), do seu artigo 3.º, «a situação orçamental das administrações públicas de uma Parte Contratante é equilibrada ou excedentária», acabando por se consagrar uma regra arbitrária – porquê 3% e 60% e não 4% e 70% ou outras combinações possíveis – precisamente o contrário do que era defendido por Richard A. Musgrave e que acabará inevitavelmente por ter as suas consequências na possibilidade de cumprimento das funções financeiras do Estado, quando se não tenha uma situação orçamental equilibrada ou excedentária, a que acresce a necessidade de consolidação orçamental de 1/20 ao ano e quando

---

<sup>303</sup> Assim, e quando se assiste a uma maior intervenção da União Europeia na organização económica e financeira dos Estados membros, corporizada *e.g.* pelo *Six Pack* (Composto pelos Regulamentos (EU) n.ºs 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 e o Regulamento n.º 1177/2011, todos de 16 de Novembro, e a Diretiva 2011/85/EU, da mesma data), o Pacto Orçamental (também designado por Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM, assinado em Março de 2012), o Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade (um Tratado Internacional, assinado em Fevereiro de 2012.), ou o *Two Pack* (Composto pelos Regulamentos (EU) n.ºs 472/2013 e 473/2013, de 21 de Maio.), que possibilidade teremos nós de dar cumprimento ao Estado Social consagrado na nossa Constituição? Primeiro, com o *Six Pack*, e por via do emprego de Regulamentos, visa-se um “exercício eficaz da supervisão orçamental” e “medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos” na área euro, com um “reforço da supervisão das situações orçamentais”, “coordenação das políticas económicas”, “correção de desequilíbrios macroeconómicos” e a “aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos”, fazendo também parte do pacote uma Diretiva que estabelece os “requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros”. Segundo, com o Pacto Orçamental e o Mecanismo Europeu de Estabilidade, reforça-se o “pilar económico da UEM, adotando um conjunto de regras destinadas a promover a disciplina orçamental”, institucionalizando-se “definitivamente o mecanismo de assistência financeira” e desta feita por via de dois Tratados. Estabelecendo-se, ainda, com o *Two Pack* e com dois outros Regulamentos, “novos procedimentos e regras de supervisão para países que se encontrem em dificuldade financeira”, fortalecendo-se a “base jurídica do processo de coordenação económica”, podendo a Comissão propor em relação aos Estados-membros “que os projetos de orçamento sejam revistos”. Sendo caso para se afirmar, que importa “verificar até que ponto a intervenção ativa da Comissão no processo orçamental não significará a diluição crescente do papel dos parlamentos nacionais nesse processo, a erosão do princípio da democracia financeira e, no limite até, a europeização completa dos processos orçamentais”, marcando “o fim dos processos orçamentais nacionais”, cf., da Costa Cabral, Nazaré & D'Oliveira Martins, Guilherme W., (2014), *ob. cit.*, págs. 92 a 101.



se ultrapasse o limiar de dívida pública admissível, cf. o artigo 4.º do Tratado Orçamental (cf. supra, Parte II, Capítulo I, § 4).

Regras, que infelizmente, são aplicadas de modo mais ou menos arbitrário e sem qualquer transparência, não se respeitando inclusivamente as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia. Relembre-se, por exemplo, o procedimento por défice excessivo de que foram alvo a França e a Alemanha, que desembocou numa decisão do TJUE, que simplesmente foi ignorada pelos Estados-membros e numa clara violação do que se poderia ter por um princípio da Separação de Poderes na União <sup>304</sup>. Ou seja, nem a definição como liberal, satisfaz na caracterização do novo modelo de Finanças Públicas.

Assim, e pelo que ficou exposto, o atual modelo de Finanças Públicas é bem mais liberal que ativo ou intervencionista (cf. Figura 13), não sendo liberal, mas neoliberal, e por força dessa tendência de separação entre o Estado e Sociedade, sendo que complexifica ambos os modelos anteriores e (por vezes) como que numa tentativa de síntese, cuja concretização não se encontra livre de contradições e com os efeitos adversos da doutrina económica neoliberal (cf. supra, Parte II, Capítulo II, § 1).

### **Parte III**

#### **Da (im)possibilidade de cumprimento das funções financeiras do Estado**

##### **§ Único – Conclusão**

Em relação à função de afetação de recursos e como o vimos, esta ainda é a principal função financeira do Estado. Pela sua própria natureza, certos bens e serviços e em particular aqueles que configuram a existência de um bem público e a presença de externalidades, faz com que os mesmos não possam ser eficientemente providos pelo mercado. Também, o próprio funcionamento do mesmo, pode levar ao surgimento de diversas falhas que clamarão por uma intervenção corretiva ou reparadora do Estado, e como Fer-

---

<sup>304</sup> Curiosamente, dois dos primeiros Estados da Zona Euro a serem alvo de um procedimento relativo aos défices excessivos, foram a França e a Alemanha. À data, o Conselho decidiu a 25 de Novembro de 2003, suspender o procedimento em relação aos dois Estados visados, mas por via de um instrumento não previsto nos Tratados (precisamente o da suspensão do procedimento) e inclusivamente alterando as recomendações previamente endereçadas à França e à Alemanha pelo mesmo. O recurso interposto pela Comissão e que daria início ao processo judicial seria considerado inadmissível, mas também a suspensão do procedimento relativo aos défices excessivos por parte do Conselho. Mas, ao final, e pese embora a decisão jurisprudencial do TJUE, ambos os Estados-membros nunca foram sujeitos ao mesmo, cf. o Acórdão do TJUE de 13 de Julho de 2004 no processo C-27/04.

nando Araújo o sintetiza, em prol dos “mais desfavorecidos, dos explorados e dos excluídos do jogo da economia” <sup>305</sup>.

Como o refere Richard A. Musgrave, o cerne da questão, tem que ver com a necessidade da criação de um mecanismo pelo qual as preferências dos cidadãos eleitores sejam reveladas e pagamentos feitos para custear o seu custo. A habitual regra de maioria simples aliada à existência de um sistema representativo proporcional, pareceu-nos ser a melhor solução para a resolução da questão e independentemente do modo como a mesma seja colocada aos eleitores. E, a ideologia política, nada tem que ver com o correto equacionamento do problema, devendo-se propugnar sim, por uma correta revelação das preferências e associando-as às receitas necessárias para a sua provisão. Algo bastante diferente da realidade, pois muitas vezes temos novas despesas aprovadas sem que lhes esteja associada qualquer receita e vice-versa, ou por viés ideológico e sobre o que deva ser provido pelo público ou privado, sem se fazer um equacionamento simultâneo das receitas e das despesas necessárias para a decisão financeira.

Dito isto, e *a priori*, parece-nos que esta função financeira do Estado pode ser reconduzida quer à existência de um Estado de Direito liberal (oitocentista) como à de um Estado Social. Contudo, e como resultou do exposto, ao invés de um governo representativo clássico que atendia primeiro aos interesses da burguesia com efetiva liberdade de participação política, a preocupação com os mais desfavorecidos, os explorados e os excluídos do jogo da economia, apenas foi possível com o advento da democracia representativa moderna que deu um verdadeiro destaque à questão social e ao fenómeno da desigualdade. Mas, ainda assim, não negamos que mesmo nas democracias representativas modernas, diferentes grupos têm uma diferente capacidade de interferir nas decisões financeiras, por via do lobby, da sua exposição mediática ou do seu poderio económico.

A liberdade dos modernos que é objetivada pelo Estado de Direito liberal, somente se transforma numa realidade para todos os cidadãos, com a transição para o Estado Social e democrático e quando a igualdade material e já não formal é elevada a fim essencial do Estado. A defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos mantém-se e esse mesmo leque de direitos alarga-se, bem como o escopo dos deveres que sobre o Estado impendem, com a necessidade de uma atuação ativa e interventiva do mesmo sobre as condições sociais e económicas existentes, que visasse resolver os excessos e falhas do período libe-

---

<sup>305</sup> Araújo, Fernando, (2009), ob. cit., pág. 55.

ral. Uma solução que hoje não se perscruta, e mesmo que diferente, sendo que a Grande Recessão ainda se mantem, nas palavras de Joseph Stiglitz, não se tendo assistido ao dealbar de qualquer modelo novo de Finanças Públicas e dos mercados financeiros que substitua os anteriores, onde se inclui o modelo neoliberal.

Se é certo que o Estado de Direito liberal, também provia bens e serviços aos cidadãos, e mesmo que desconhecendo o conceito de bem público, é inelutável que o mesmo se deveria abster de intervir na economia, pois na senda da mão invisível, quaisquer falhas que houvesse seriam resolvidas pelo próprio mercado e fruto do seu livre funcionamento. Logo, não havia qualquer preocupação do Estado com as externalidades, um conceito que também ignorava, não sendo preocupação sua os efeitos positivos e negativos que a atividade económica dos sujeitos económicos pudessem ter. Irónico é constatar, que à falta de intervenção sucedeu-lhe um eventual excesso, que por sua vez e com o pendor regulatório e de supervisão do Estado atual, deu azo a posteriores falhas de regulação do mesmo. Não se nos apresenta nenhuma *magic bullet* e todas as opções têm os seus prós e contras.

Já no que diz respeito à função financeira de redistribuição de rendimentos, a mesma não é reconduzível à existência de um Estado de Direito liberal. Salvo na visão de um Estado mínimo como a de Robert Nozick e mesmo para este, no que respeita à distribuição inicial dos bens ou à necessidade da existência de um princípio de retificação e como este o reconhece (aliás, como Marx, e no que concerne à apropriação primitiva de capital), algum grau de redistribuição deve existir numa sociedade política <sup>306</sup>.

Também, aferimos, que o conceito de *Welfare State* ou de Estado de bem-estar, de matriz mais económica que jurídica, tem um teor diferente do conceito de Estado Social, que não visa somente prover pelas questões sociais prementes e numa lógica de mínimos inultrapassáveis, mas sim pela construção de um projeto de comunidade específico, em que se constitui como pedra de toque a concretização do princípio da igualdade en-

---

<sup>306</sup> Se este problema é complexo no seio de um Estado, o mesmo é praticamente utópico no plano supranacional. Se nem uma união de transferências se consegue ter na União Europeia (que não é um Estado), muito menos a conseguiremos ter a um nível global, onde os Estados mais ricos (e que consequentemente mais beneficiam do enquadramento económico e político internacional) transfiram recursos para Estados mais pobres. Daqui o problema do reforço da soberania dos Estados (nacionais) *versus* maior integração supranacional, bem podendo uma ideia de justiça global ter um pendor universal (para nós menos realista) ou contratualista e na tradição de Rousseau, cf., Dagan, Tsilly, (2017), ob. cit., págs. 2 a 35.

quanto igualdade material, igualdade de recursos ou de oportunidades, com respaldo no pensamento filosófico de Dworkin ou Rawls.

Aqui, vimos, que será menos paternalista e mais respeitadora da personalidade individual dos beneficiários das prestações sociais, aquelas que se traduzam em prestações monetárias e não em espécie, pese embora a preferência por prestações em espécie por parte dos contribuintes de maiores rendimentos. Mas, com o advento do Estado Social, um sistema assente numa tributação progressiva do rendimento e uma ampla prestação de serviços pelo Estado, foi o meio encontrado para a prossecução deste projeto constitucional. Acontece, porém, que os efeitos adversos na produtividade, o diminuir do número de beneficiários de prestações sociais e o seu intento de ascender socialmente – aliado a uma falsa ideia de meritocracia e de igualdade de oportunidades – acaba por coartar o desenvolvimento de políticas sociais mais ambiciosas, abrangentes e custosas, bem como a eventual ocorrência de um evento inflacionário.

Pareceu-nos, também, que não deve ser abandonado o justo princípio da capacidade contributiva e em detrimento da regra do benefício que é preconizada por Richard A. Musgrave. Para além das razões indicadas pelo próprio, como a existência de *freeriders* quer em relação à função de afetação de recursos como de distribuição de rendimentos ou riqueza, os diferentes interesses dos contribuintes e particularmente daqueles com maiores rendimentos, a transferência em espécie de bens privados ou mistos e outras, parece-nos que a justeza do mesmo não se encontra em causa, mas tão-só a sua efetiva possibilidade de concretização, atenta, *e.g.*, a crise da sociedade política Estado e a erosão das suas bases tributárias.

E, deste modo, por incapacidade do Estado e por falta de coordenação supranacional, acabamos por assistir a um pragmatismo que se sobrepõe à justiça na tributação dos rendimentos, sendo caso para se afirmar que a realidade que temos não é justa, pois no “Direito, não há direitas nem esquerdas: só *Derectum*”<sup>307</sup>.

---

<sup>307</sup> Sebastião Cruz, (1971) “*Ius, Derectum (Directum)*”, Coimbra, pág. 46. Tome-se nota da origem etimológica do termo Direito em que o mesmo deriva da composição: *de* + *rectum*. “A partícula *de*, indica um certo movimento de cima para baixo, que sugere a ideia de totalidade, perfeição, e exprime neste caso de *de-rectum*, como em vários outros, intensidade, muito”, etc. “Portanto, *de-rectum*, literalmente significa muito *rectum* [e/ou] totalmente *rectum*”. Por sua vez tem-se *rectum*, como “algo não-obliquo, não-torto; que não admite uma inclinação nem a um lado nem a outro, principalmente no sentido vertical”. “Por conseguinte, *de* + *rectum* é algo totalmente ou que está totalmente recto, perfeitamente não-torto, que não

Por último, as políticas de estabilização económica são também contrárias ao abstencionismo característico do Estado de Direito liberal, tendo as mesmas, nas palavras de Eduardo Paz Ferreira, sido ‘ilegalizadas’ pelos tratados da União e pelo seu acervo legislativo relativo às Finanças Públicas. Podemos “concluir, com alguma tranquilidade, que o aprofundamento da integração europeia não foi feito pela via das Finanças Públicas, mas basicamente pela afirmação [...] das liberdades de circulação que conduziram à criação de um mercado interno assente muito em especial na liberdade de circulação de mercadorias e capitais”. O que determinou, “um crescente esbatimento da possibilidade de utilização a nível nacional dos instrumentos de Finanças Públicas para fins de intervenção [...], um caminho que deveria ter tido como contrapartida o aumento das finanças europeias e a possibilidade de utilização do Orçamento Europeu para efeitos de redistribuição e estabilização”<sup>308</sup>.

A economia do lado da oferta falhou, bem como a ideia de uma austeridade expansionista, não fazendo de todo sentido e com Adair Turner, uma ortodoxia monetária em tempos de baixa ou nula inflação e de juros negativos, havendo uma impossibilidade de implementação de políticas públicas que fomentem o emprego e o crescimento económi-

---

inclina nem à direita nem à esquerda, nem mais inclinado a um lado, nem menos a outro”, e “no sentido vertical *derectum* significará totalmente apurado”, cf., *idem*, págs. 43 e 44. Importante, de denotar ainda, que quer a palavra *ius* como a palavra *derectum*, surgem primeiramente como predicados/qualificativos e/ou adjectivos de algo, surgindo o termo *derectum* do *Populus* (povo) e não das elites, e não havendo Direito quando a solução e/ou decisão jurídica fosse torta e não recta (*rectum*).

<sup>308</sup> Paz Ferreira, Eduardo, (2012), “A Crise do Euro e o Papel das Finanças Públicas”, em “Finanças Públicas da União Europeia”, Coimbra: Almedina, págs. 23 e 24. Denote-se que o autor se refere, mais precisamente, ao “keynesianismo ilegalizado”, pelo que a interpretação do texto é da nossa autoria, cf., *idem*, págs. 19 a 33. Como solução possível temos Jürgen Habermas, que defende uma “democracia transnacional” de que a União Europeia podia ser exemplo, com a federalização e aprofundamento político da sua integração. Contudo, e como o próprio releva, tudo indica que continuaremos por um “federalismo executivo pós-democrático”, sem que o poder democrático (e em última análise o constituinte) se encontre nas mãos dos cidadãos europeus. Na própria Alemanha, “dantes, era possível classificar as políticas dos Governos federais a partir de uma perspectiva compreensível: Adenauer foi associado à ligação ao Ocidente, Brandt à política de aproximação à Europa de Leste e ao Terceiro Mundo, Schmidt relativizou o destino da pequena Europa do ponto de vista da economia mundial e Helmut Kohl quis integrar a unificação nacional na unificação europeia. Todos pretendiam algo! Schröder já reagiu mais que criou”. Infelizmente, hoje, “já não é possível reconhecer o que está em causa, se está sequer em causa algo mais do que o próximo sucesso eleitoral”, cf., Habermas, Jürgen, (2012), “Um Ensaio sobre a Constituição da Europa”, tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy, Lisboa: Edições 70, págs. 173 e 174.

co, fruto da situação económico-financeira de alguns Estados. Este último, o crescimento económico, desiderato primeiro das políticas neoliberais e cuja realidade tende a desmentir num conjunto alargado de países, *e.g.*, na OCDE, e naquelas economias que nos estão mais próximas<sup>309</sup>, denotando-se uma tendência inversa para o aumento da dívida pública e dos défices, pese embora um concomitante acréscimo dos níveis de tributação, aliado a um menor crescimento económico e a um aumento das desigualdades, que põe em cheque a primeira razão de ser de um qualquer Estado Social<sup>310</sup>.

E, assim, será possível no contexto recortado, cumprir com as funções financeiras do Estado? Infelizmente a resposta não é unívoca. De uma perspetiva formal e tendo em conta o ordenamento jurídico existente, também da União, apenas se encontra ‘ilegalizada’ a função financeira de estabilização económica, seguramente por via do recurso a políticas monetárias e para os Estados-membros da Zona Euro, mas o próprio recurso a políticas fiscais se encontra em causa. O aumento de impostos numa situação de saturação fiscal não é viável, mas igualmente a sua redução e sem que se ponha em causa o Estado

---

<sup>309</sup> Um argumento contra, seria o de que efetivamente o modelo neoliberal nunca foi verdadeiramente aplicado em lugar nenhum do mundo, mas, e para nós, o mesmo é em tudo idêntico ao da não aplicação na íntegra do modelo de Finanças Públicas coletivistas (*maxime*, comunistas), como a razão justificativa do seu falhanço em diversos países do mundo e para quem o defenda, cf., Araújo, Fernando (2010), *ob. cit.*, pág. 13 e 14, sobre a não aplicação restrita das regras da UEM. Pelo contrário, temos que o modelo neoliberal ao criar as desigualdades que criou, com um número restrito de pessoas com um enorme poderio económico e influência política, criou precisamente o incentivo para que o *status quo* se mantenha inalterado.

<sup>310</sup> Sobre se “será a imposição de limites ao défice orçamental e à dívida pública compatível com o Estado social?”, cf., A.A., (2013), “Será a imposição de limites ao défice orçamental e à dívida pública compatível com o Estado social?”, em “Direito & Política”, n.º 3, Abril-Junho de 2013, págs. 95 a 125 ou, os Acórdãos da ‘Jurisprudência de Crise’ do Tribunal Constitucional (os Acórdãos n.ºs 399/2010, 396/2011, 353/2012, 187/2013, 474/2013, 602/2013, 794/2013, 862/2013, 413/2014, 572/2014, 574/2014 e 575/2014), estes sobre a compatibilidade das medidas de austeridade com o ordenamento jurídico vigente em Portugal e em que as opiniões se dividem. Contudo, algo nos parece nítido: a possibilidade de nominalização do modelo de sociedade política consagrado na Constituição. Karl Lowenstein ao adotar um “critério de análise ontológico” das Constituições, que “radica na concordância das normas constitucionais com a realidade do processo de poder”, refere que uma constituição pode estar nominalizada, ou seja, “ser juridicamente válida, [mas] se a dinâmica do processo político não se adapta[r] às suas normas”, a mesma careceria de “realidade existencial”, cf., Lowenstein, Karl, (1982), *ob. cit.* págs. 217 e 218.

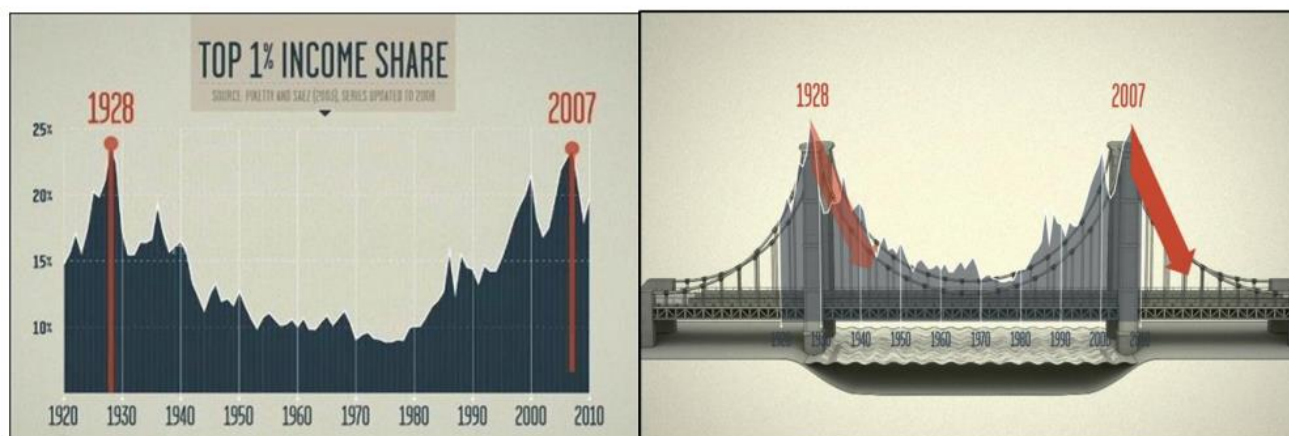
Social. Ao que acresce, as fracas perspectivas de crescimento económico na OCDE, ainda piores na União Europeia, que bem poderiam dar espaço orçamental para novas medidas.

Já em relação às funções de alocação de recursos e de redistribuição, vimos que a atual tendência infra-estadual e redistributiva do Estado e produtiva do setor privado, em muito depende da conjuntura económica. Contudo, temos assistido a uma lógica de mais mercado e menos Estado, na literatura económica das últimas décadas de pendor neoliberal, que olha de forma bastante negativa para o funcionamento do mesmo (*e.g.*, com a teoria da agência, a teoria da escolha pública, etc.), mas que infelizmente não dá igual relevância aos problemas que se colocam no setor privado, de que a crise financeira de 2008 é paradigmática e que em última análise teve que ser socializada.

*In fine*, cumpre-se na medida do possível com as funções financeiras que se possa cumprir, ao sabor dos altos e baixos da economia e tentando não se perder o Estado Social que se tenha. Poder-se-á sempre dizer, que mesmo sem o enquadramento jurídico da União os constrangimentos fácticos se manteriam, contudo, um ponto nos parece claro: não só a doutrina económica e o enquadramento comunitário é contrário à intervenção do Estado na economia, como este não se encontra capacitado com os instrumentos financeiros que outrora teve para levar a cabo as suas funções financeiras.

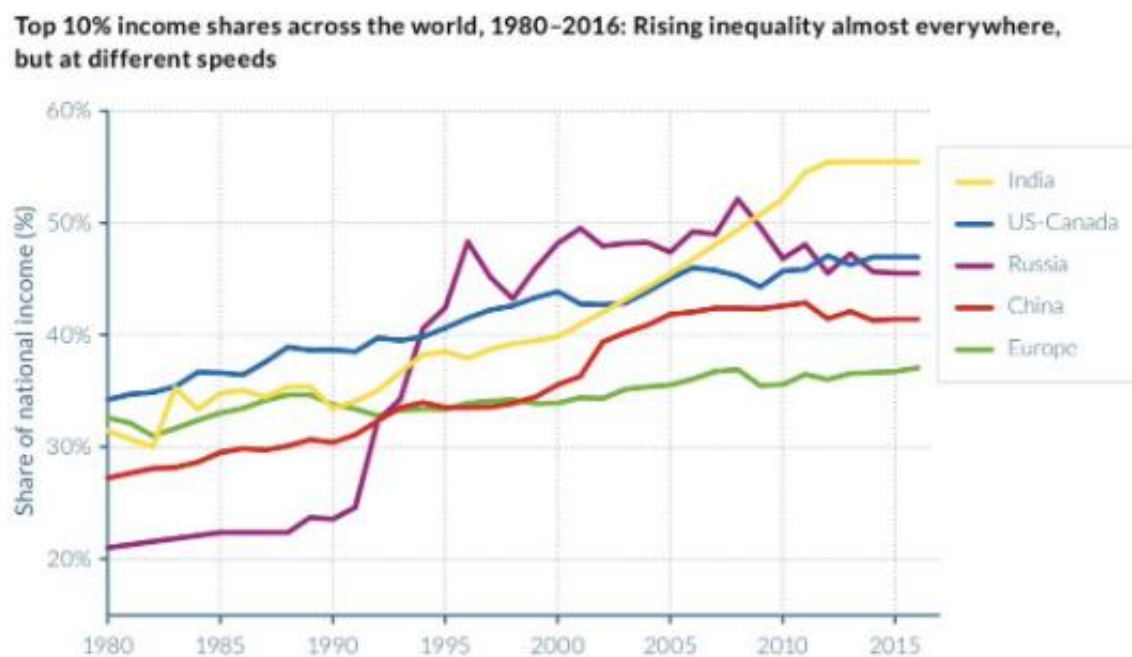
Tudo, depende, do espaço de manobra que se tenha para além das regras orçamentais, pelo que qualquer país bastante endividado e com pouco espaço fiscal, dificilmente e por si só, poderá em pleno cumprir com os seus desideratos ou atribuições financeiras.

## Anexos



**Figura 1** – % do total dos rendimentos (*Income Tax*) auferido pelos 1% mais ricos da população dos E.U.A. (1928-2007)

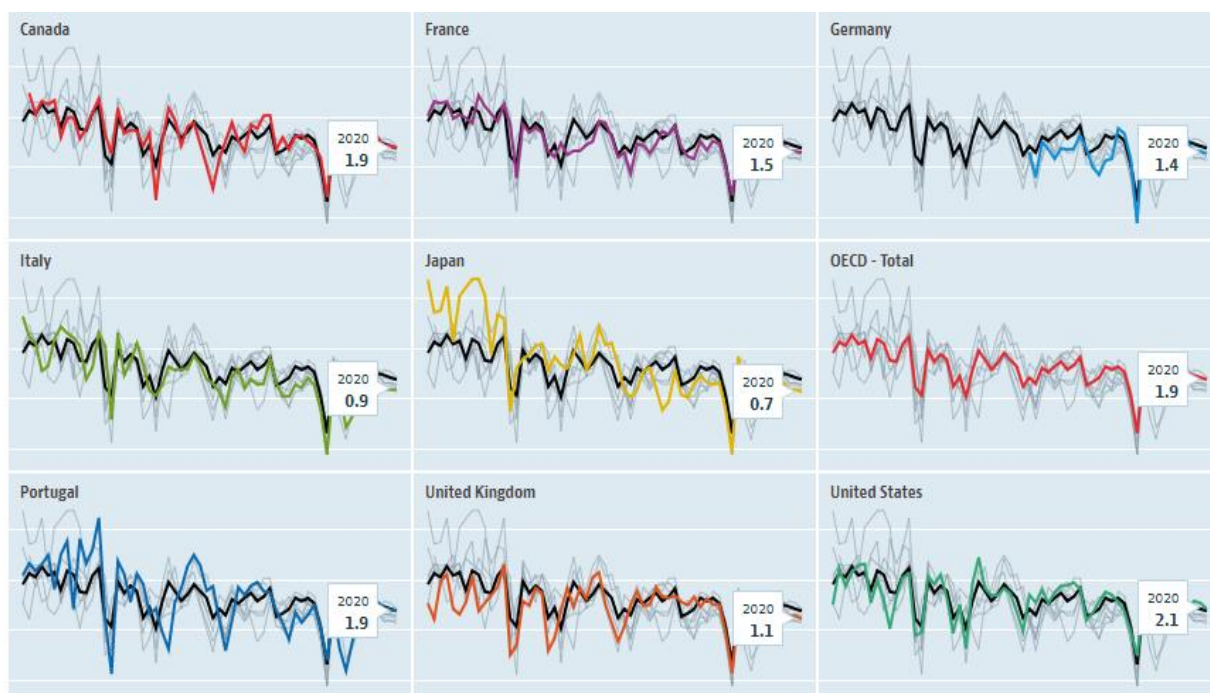
Fonte: Robert Reich “*Inequality for All*”, com base em dados estatísticos de Piketty, Thomas & Saez, Emmanuel



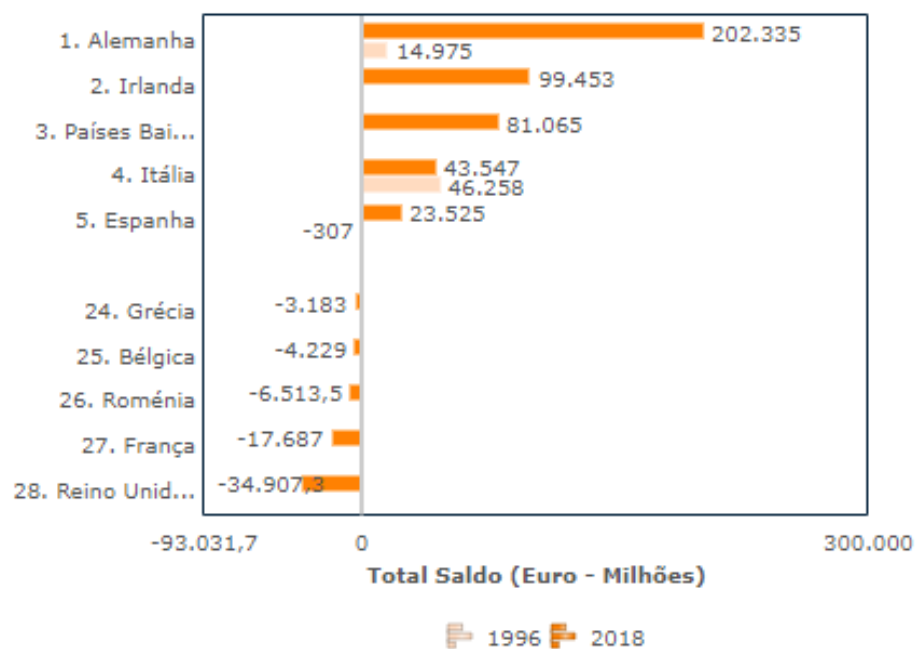
**Figura 2** - % do total dos rendimentos auferido pelos 10% mais ricos em diversos Estados do Mundo (1980-2015)

Fonte: Gabriel Zucman (Twitter)

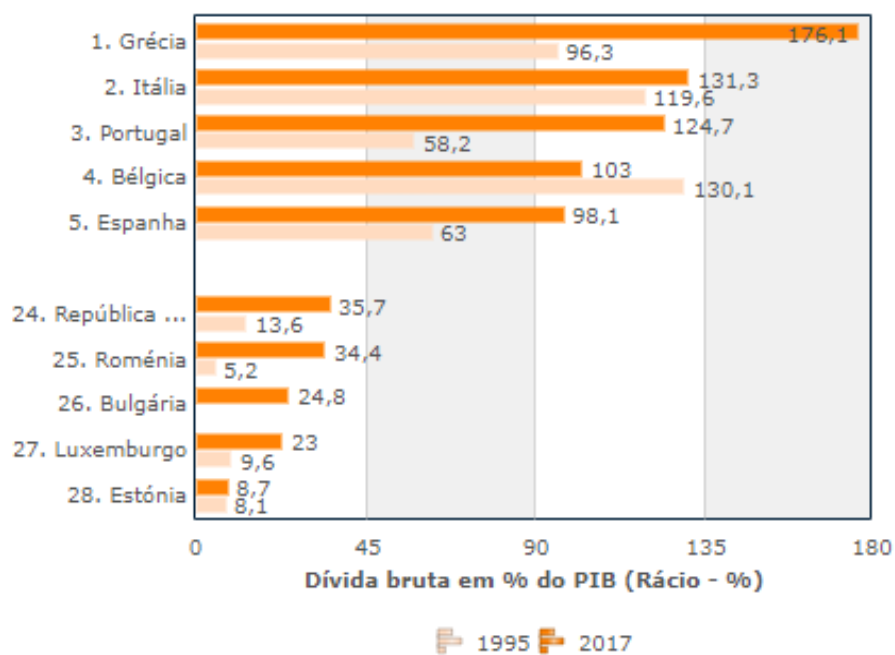




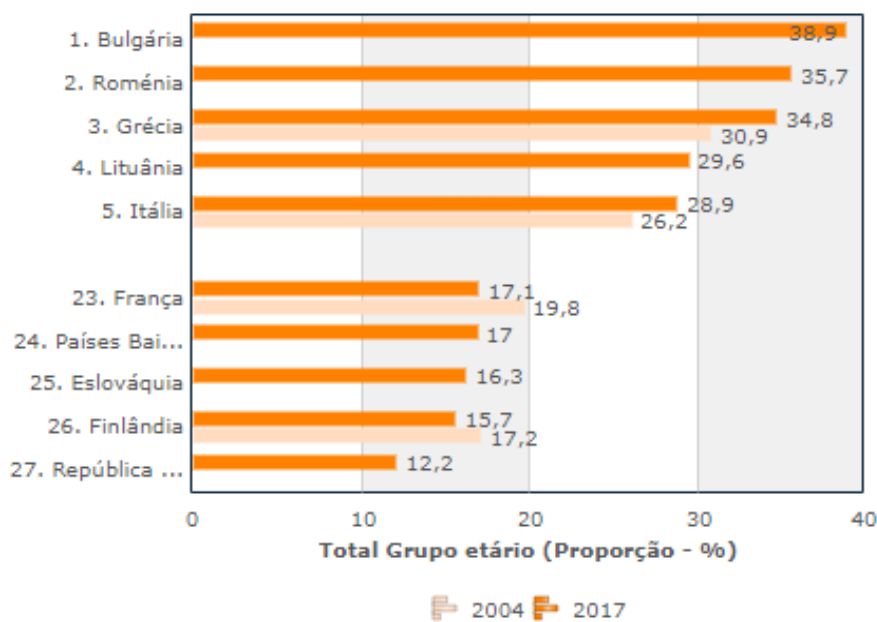
**Figura 3** – Taxa de crescimento económico em termos reais (1961-2020)  
Fonte: OCDE



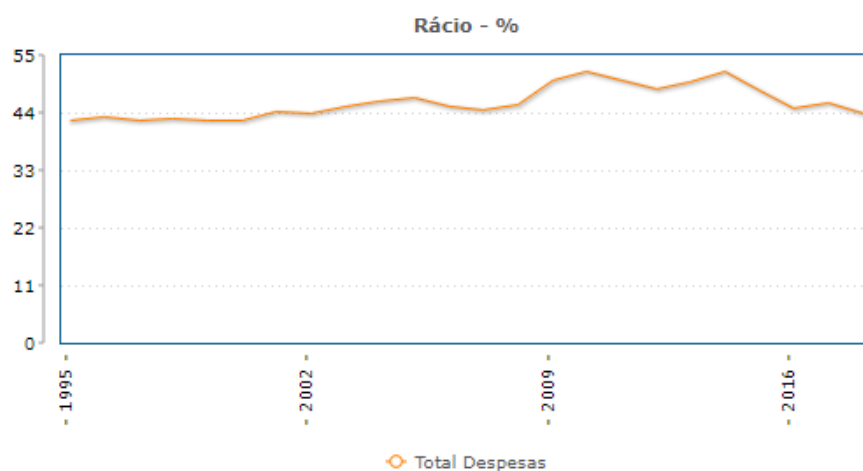
**Figura 4** – Saldo da Balança Comercial em Euros na (UE28 - 2018)  
Fonte: Pordata



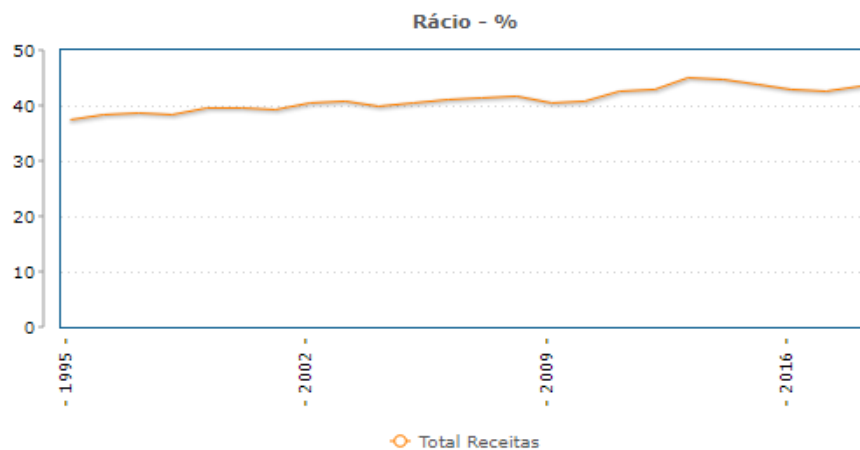
**Figura 5** – Dívida Pública Bruta em % do PIB  
(UE28 - 2017)  
Fonte: Pordata



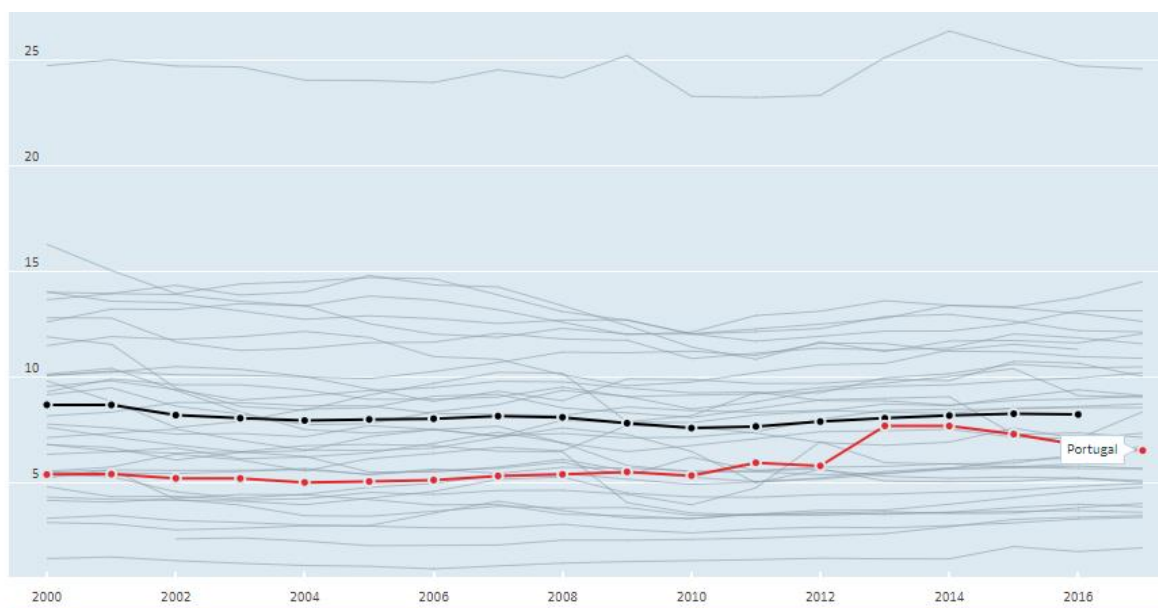
**Figura 6** – Percentual da população em risco de pobreza  
(UE28 - 2017)  
Fonte: Pordata



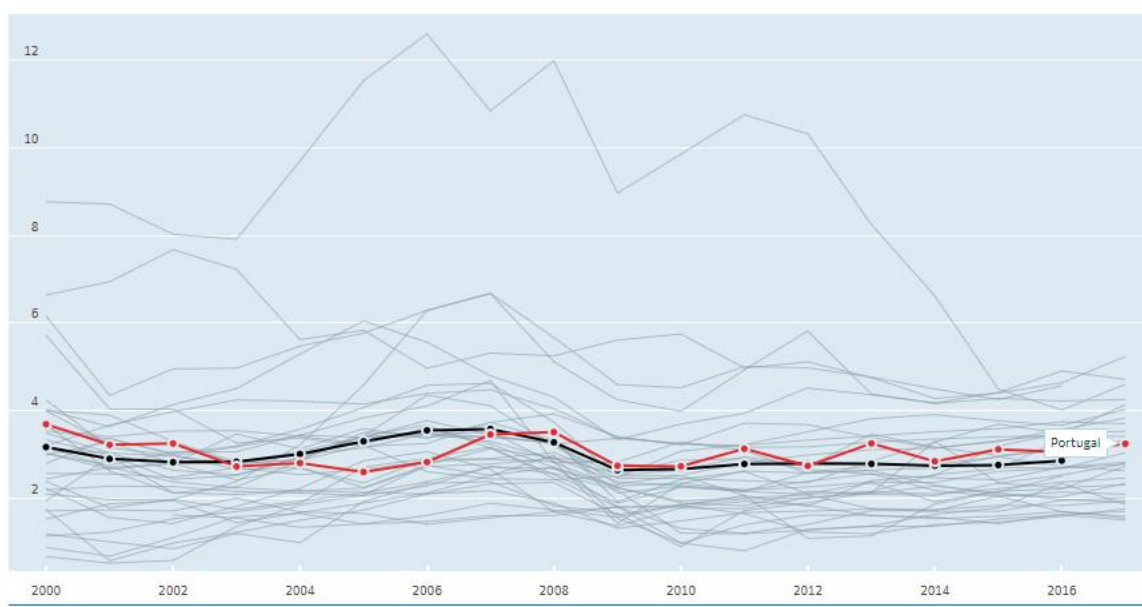
**Figura 7** – Total das Despesas das Administrações Públicas em % do PIB (Portugal - 2017)  
Fonte: Pordata



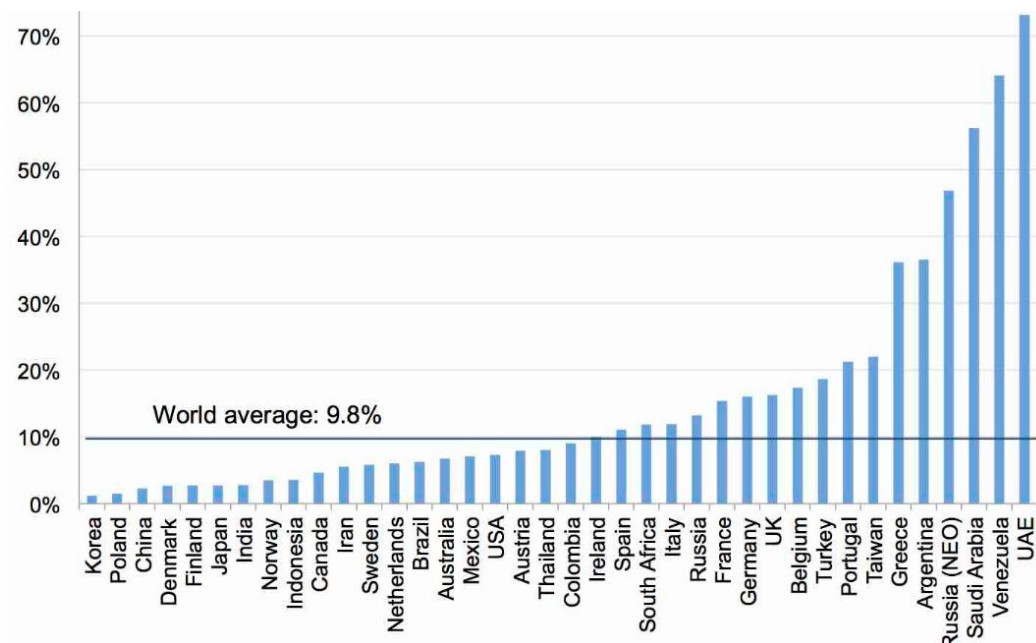
**Figura 8** – Total das Receitas das Administrações Públicas em % do PIB (Portugal - 2017)  
Fonte: Pordata



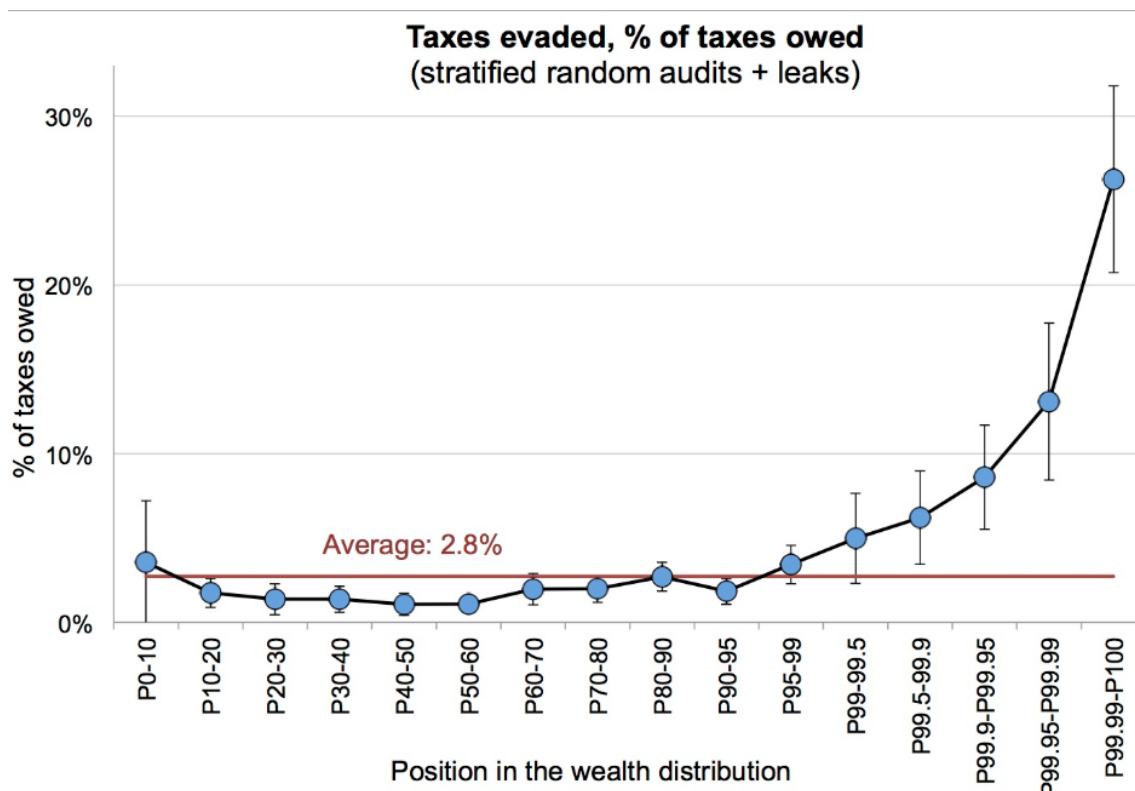
**Figura 9** – Imposto sobre o rendimento das Pessoas Singulares e análogos em % do PIB  
(Portugal a vermelho e média da OCDE a negro - 2019)  
Fonte: OCDE



**Figura 10** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas e análogos em % do PIB  
(Portugal a vermelho e média da OCDE a negro - 2019)  
Fonte: OCDE



**Figura 11** – Riqueza em *offshores* em % do PIB (2018)  
 Fonte: Zucman, Gabriel & A. Alstadsæter, A. & Johannesen, N.



**Figura 12** – % de impostos ‘evadidos’ (elisão + evasão) e por grupo de Riqueza (dos mais pobres da população aos mais ricos - 2018)  
 Fonte: Zucman, Gabriel & A. Alstadsæter, A. & Johannesen, N.

Modelos de Finanças Públicas	Neutro ou liberal	Ativo ou intervencionista	Neoliberal
<b>Lugar e função:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Privatização da economia;</li> <li>- Princípio do mínimo;</li> <li>- Simplicidade da administração financeira (nacional).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de uma economia mista;</li> <li>- Regra do Ótimo</li> <li>- Complexificação e burocratização da administração financeira (nacional e supraestadual).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Privatização da economia (pese embora o artigo 345.º do TFUE);</li> <li>- Vocação produtiva da economia privada e redistributiva do Estado;</li> <li>- Crescente complexificação e burocratização da Administração Financeira.</li> </ul>
<b>Relações com a Economia Privada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Separação entre finanças e economia, neutralidade das Finanças Públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração entre finanças e economia, uso das Finanças Públicas como um instrumento de políticas económico-sociais (ativas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nova utopia do ‘Estado mínimo’, tendo-se o mesmo como um garante do interesse público e cabendo-lhe a regulação e supervisão dos mercados.</li> </ul>
<b>Instituições Jurídico-Políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevalência da instituição ‘democrática’ parlamentar;</li> <li>- Visão estrita do princípio da legalidade;</li> <li>- Princípio da legalidade em matéria de impostos, autorização legal da emissão de empréstimos públicos, apreciação das questões financeiras litigiosas pelos tribunais financeiros (<i>maxime</i>, fiscais) e tomada de contas pelo parlamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevalência da instituição ‘burocrática’ Governo sobre o parlamento;</li> <li>- Perversão do princípio da legalidade com o aumento da componente técnico-burocrata dos Estados;</li> <li>- <i>Idem</i> + instrumentos de planeamento e programação, políticas monetárias, formas diversificadas de participação e intervenção social dos grupos de interesses, pluralidade das formas de decisão e controlo da política económico-social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevalência das instituições da União Europeia em relação às instituições nacionais;</li> <li>- Perda de soberania das instituições nacionais, mais do que uma crescente perversão do princípio da legalidade;</li> <li>- <i>Ibidem</i>, <i>Six Pack</i>, Pacto Orçamental (também designado por Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM), Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade e <i>Two Pack</i>.</li> </ul>
<b>Instrumentos Financeiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevalência do Imposto (sem finalidades extrafiscais) como receita típica do liberalismo;</li> <li>- Princípio do equilíbrio orçamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevalência do Imposto (com finalidades extrafiscais) e ressurgimento de outras formas de financiamento (<i>e.g.</i>, via património mobiliário e imobiliário);</li> <li>- O desequilíbrio é defendido em ‘contraciclo’.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevalência do Imposto (com finalidades extrafiscais), mas diminuição do património mobiliário e imobiliário do estado;</li> <li>- Regra do equilíbrio orçamental.</li> </ul>

**Figura 13** – Resumo da evolução dos modelos de Finanças Públicas

## Bibliografia

- **A.A.**, (2013)  
“Será a imposição de limites ao défice orçamental e à dívida pública compatível com o Estado social?”, em “Direito & Política”, n.º 3, Abril-Junho de 2013.
- **A. Akerloft, George**, (1970)  
“*The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*”, em “*The Quarterly Journal of Economics*”, Vol. 84, No. 3, Oxford: Oxford University Press.
- **Alexy, Robert**, (2008)  
“Teoria dos Direitos Fundamentais”, tradução da 5.ª Edição de Virgílio Afonso da Silva, São Paulo.
- **Albuquerque, Ruy & Albuquerque, Martim**, (2005)  
“História do Direito Português”, I Volume, 12.ª Edição, Rio de Mouro: Pedro Ferreira - Artes Gráficas.
- **Araújo, Fernando**, (2009)  
“Introdução à Economia”, 3.ª Edição, Coimbra: Almedina.
- **Araújo, Fernando**, (2010)  
“A União Económica e monetária depois do Tratado de Lisboa (ou, a timidez monetarista em tempos de pandemia financeira”.  
Disponível em [www.icjp.pt](http://www.icjp.pt) (consultado em 01.04.2019).
- **Aristóteles**, (2015)  
“Ética a Nicómaco”, tradução de António de Castro Caeiro, 4.ª Edição, Maia: Quetzal.
- **Banond, Isabel**, (2014)  
“História das Ideias Políticas”, Cascais: Principia.
- **Blanco de Moraes, Carlos**, (2015)  
“Curso de Direito Constitucional”, 3.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora.
- **Blyth, Mark**, (2013)  
“*The Austerity Delusion*”, em “*Foreign Affairs*”, May / June 2013.
- **Bordoni, Carlo & Bauman, Zigmunt**, (2016)  
“Estado de Crise”, Lisboa: Relógio d’Água Editores.

- **Cabral de Moncada, Luís**, (2014)  
 “Filosofia do Direito e do Estado”, Volume II, Reimpressão da 1.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Coimbra Editora.
- **Celeste Cardona, Maria**, (2015)  
 “Direito administrativo: contributo para o conceito e a natureza das entidades administrativas independentes”, tese de Doutoramento, disponível na Biblioteca da FDUL.
- **Canals, Claudia & Noguer, Marta**, (2007)  
 “*La inversión extranjera directa en España: ¿qué podemos aprender del tigre celta?*”, em “*Documentos de Economía la Caixa*”, n.º 7, Julho de 2007.  
 Disponível em: <https://www.ssrn.com>.
- **Carlos Lopes Porto, Manuel**, (2017)  
 “Teoria da Integração e Políticas da União Europeia - Face aos Desafios da Globalização”, 5.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina.
- **Capitão Ferreira, Marco**, (2014)  
 “Estado e Economia: Entre o mercado e a tecnocracia, onde fica a *res publica*?”, tese de Doutoramento.  
 Disponível em: <http://repositorio.ul.pt>.
- **Capitão Ferreira, Marco**, (2013)  
 “*One size fits none*”, em “A austeridade cura? A austeridade mata?”, Lisboa: AAFDL.
- **Casalta Nabais, José**, (2015)  
 “O Dever Fundamental de Pagar Impostos – Contributo para a compreensão constitucional do Estado Fiscal contemporâneo”, 4.<sup>a</sup> Reimpressão, Coimbra: Almedina.
- **César das Neves, João**, (2011)  
 “As 10 questões da Crise”, Alfragide: D. Quixote.
- **Carlos dos Santos, António**, (2003)  
 “Auxílios de Estado e Fiscalidade”, Coimbra: Almedina.
- **da Costa Cabral, Nazaré & D'Oliveira Martins, Guilherme W.**, (2014)  
 “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, reimpressão da 1.<sup>a</sup> Edição, Lisboa: AAFDL.
- **Dagan, Tsilly**, (2017)  
 “*International Tax and Global Justice*”, em “*Theoretical Inquiries in Law*”, n.º 1.



- **Daillier, Patrick & Pellet, Alain**, (2003)  
 “Direito Internacional Público”, 2.<sup>a</sup> Edição, tradução de Vítor Marques Coelho,  
 Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- **d’Oliveira Martins, Maria**, (2016)  
 “A Despesa Pública Justa”, Coimbra: Almedina.
- **d’ Oliveira Martins, Maria**, (2012)  
 “Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro”, 2.<sup>a</sup> Edição revista e atuali-  
 zada, Coimbra: Almedina.
- **Eduarda Azevedo, Maria**, (2018)  
 “Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Lisboa: Quid Juris.
- **Guilherme Catarino, Luís**, (2014)  
 “O Novo Regime da Administração Independente: *Quis custodiet ipsos cus-  
 todes?*”  
 Disponível em: <http://www.fd.uc.pt> (consultado em 01.04.2019).
- **Glória Garcia, Maria**, (1999)  
 “*Principe d’égalité*” em “Revista da Faculdade de Direito da Universidade Cató-  
 lica Portuguesa, Volume 13, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- **Gomes Canotilho, J. J.**, (2003)  
 “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 7.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Alme-  
 dina.
- **Gomes Canotilho, J. J. Gomes & Moreira, Vital**, (2007)  
 “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume II, Coimbra: Coimbra  
 Editora.
- **Habermas, Jürgen**, (2012)  
 “Um Ensaio sobre a Constituição da Europa”, tradução de Marian Toldy e Teresa  
 Toldy, Lisboa: Edições 70.
- **H. Wildenthal, Bryan**, (2016)  
 “*Hillary Clinton’s Electoral Defeat: It Almost Happened to George W. Bush in  
 2006*”, em “Thomas Jefferson School of Law Research Paper No. 2883806”.  
 Disponível em: <https://ssrn.com>.
- **Infante Mota, Pedro**, (2013)  
 “Direito, Política e Economia: História, Conceptualização e Dimensão da Glo-  
 balização”, em “Direito & Política”, n.º 2, Janeiro-Março de 2013.

- **Infante Mota, Pedro**, (2005)  
 “O sistema GATT/OMC: Introdução Histórica e Princípios Fundamentais”,  
 Coimbra: Almedina.
- **Jellinek, Georg**, (1981)  
 “*Teoria General del estado*”, tradução de Fernando de los Rios, Buenos Aires:  
 Albatros.
- **José Avelãs Nunes, António**, (2005)  
 “Mercantilismo/Mercantilismos”, em “Estudos em memória do Professor Doutor  
 António Marques dos Santos”, Volume II, Coimbra: Almedina.
- **Judt, Tony**, (2013)  
 “Uma Grande Ilusão? Um Ensaio sobre a Europa”, Lisboa: Edições 70.
- **Kelsen, Hans**, (1988)  
 “*Teoría General del Derecho y del Estado*”, tradução de Eduardo García Máñez,  
 Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- **Kloeck, Alexander**, (2014)  
 “*Implicit subsidies in the EU banking sector*”, págs. 9 a 12.  
 Disponível em: <http://philip-pelamberts.eu>.
- **Krugman, Paul & Piketty, Thomas & Stiglitz, Joseph**, (2015)  
 “Debate sobre a Desigualdade e o Futuro da Economia”, tradução de Luís Manuel  
 Boavida, Lisboa: Relógio d'Água.
- **Laeven, Luc & Valencia, Fabian**, (2008)  
 “*Systemic Banking Crisis: A New Database*”.  
 Disponível em: <https://www.imf.org>.
- **Loewenstein, Karl**, (1982)  
 “*Teoría de la Constitución*”, tradução de Ariel Demoa, Reimpressão da 2.<sup>a</sup>  
 Edição, Barcelona: Ariel.
- **Lopes Courinha, Gustavo**, (2015)  
 “Estudos de Direito Internacional Fiscal”, Lisboa: AAFDL.
- **Melo Alexandrino, José**, (2011)  
 “Direitos Fundamentais – Introdução Geral”, 2.<sup>a</sup> Edição, Cascais: Principia.
- **Miranda, Jorge**, (2014)  
 “Manual de Direito Constitucional”, Tomo I, 1, 10.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Coimbra  
 Editora.

- **Miranda, Jorge**, (2016)  
“Curso de Direito Internacional Público”, 6.<sup>a</sup> Edição, Cascais: Principia.
- **Musgrave, Richard. A. & Musgrave, Peggy B.**, (1989)  
“*Public Finances in Theory and Practice*”, 5<sup>th</sup> Edition, New York: McGraw-Hill.
- **Musgrave, Richard A.** (1981)  
“*Fiscal Functions: Order and Politics*”, em “*Public finance in a democratic society: social goods, taxation and fiscal policy*”, Vol. 1, Hertfordshire: Wheatsheaf Books.
- **Nozick, Robert**, (1974)  
“*Anarchy, State, and Utopia*”, Oxford: Blackwell Publishers.
- **Oliveira, Valentina**, (2013),  
“Os estudantes à entrada da UL”.  
Disponível em: [www.opest.ul.pt](http://www.opest.ul.pt).
- **Ostry, Jonathan & Loungani, Prakash & Furceri, Davide**, (2016)  
“*Neoliberalism: Oversold?*”, em “*Finance & Development*”, Junho de 2016.  
Disponível em: <https://www.imf.org>.
- **Paula Dourado, Ana**, (2018)  
“Direito Fiscal”, 3.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina.
- **Paula Dourado, Ana**, (2018)  
“Governança Fiscal Global”, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina.
- **Paula Dourado, Ana**, (2015)  
“O Princípio da Legalidade Fiscal - Tipicidade, conceitos jurídicos indeterminados e margem de livre apreciação”, Reimpressão da Edição de 2007, Coimbra: Almedina.
- **Paz Ferreira, Eduardo**, (2018)  
“Os Anos Trump: O Mundo em Transe”, Lisboa: Gradiva.
- **Paz Ferreira, Eduardo**, (1995)  
“Da Dívida Pública e das Garantias dos Credores do Estado”, Coimbra: Almedina.
- **Paz Ferreira, Eduardo & Silva Morais, Luís**, (2009)  
“A regulação sectorial da economia: introdução e perspetiva geral”, em “Regulação em Portugal”, Coimbra.
- **Paz Ferreira, Eduardo**, (2012)  
“A Crise do Euro e o Papel das Finanças Públicas”, em “Finanças Públicas da União Europeia”, Coimbra: Almedina.

- **Pereira da Silva, Jorge**, (2010)  
 “Breve Ensaio sobre a Proteção Constitucional dos Direitos das Gerações Futuras, em “Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral”, Coimbra: Almedina.
- **Piketty, Thomas**, (2014)  
 “O Capital no século XXI”, Lisboa: Círculo de Leitores.
- **Portes, Alejandro & Marques, M. Margarida**, (2014)  
 “*Values, Institutional Quality and Development in Portugal*”.  
 Disponível em: <http://www.ffms.pt>.
- **Radbruch, Gustav**, (1974)
- “Filosofia do Direito”, tradução de Cabral de Moncada, Coimbra.
- **Rawls, John**, (1999)  
 “*A Theory of Justice*”, Revised Edition, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- **Rebello de Sousa, Marcelo & Salgado Matos, André**, (2008)  
 “Direito Administrativo Geral”, Tomo I, Reimpressão da 3.ª Edição, Alfragide: D. Quixote.
- **Reis Novais, Jorge**, (2014)  
 “Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa”, Reimpressão da 1ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora.
- **Reis Novais, Jorge**, (2013)  
 “Contributo para uma Teoria do Estado de Direito”, Reimpressão da 1.ª Edição, Coimbra: Almedina.
- **Rötheli, Tobias F.**, (2010)  
 “*Causes of the Financial Crisis: Risk Misperception, Policy Mistakes, and Banks Bounded Rationality*”.  
 Disponível em: <https://www.ssrn.com>.
- **Sanches, Saldanha**, (2010)  
 “Justiça Fiscal”, Lisboa, FFMS.
- **Sanches, Saldanha**, (2007)  
 “Manual de Direito Fiscal”, 3.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora.
- **Saraiva, Rute**, (2018)  
 “Direito dos Mercados Financeiros”, 2.ª Edição, Lisboa, AAFDL.

- **Saraiva, Rute**, (2013)  
 “O espírito animal da austeridade”, em "A austeridade cura? A austeridade mata?", Lisboa: AAFDL.
- **Sebastião Cruz**, (1971)  
 “*Ius, Derectum (Directum)*”, Coimbra.
- **Sieyés, Abade**, (2015)  
 “A liberdade dos antigos comparada à dos modernos / Benjamim Constant”, tradução de Émerson Garcia, São Paulo: Atlas.
- **Sousa Franco, António de**, (2015)  
 “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Volume I, 4.<sup>a</sup> Edição, 15.<sup>a</sup> Reimpressão, Coimbra: Almedina.
- **Stiglitz, Joseph E.**, (2017)  
 “A Economia Mais Forte do Mundo”, tradução de Sara Felício e Paulo Tavares, Lisboa: Bertrand Editora.
- **Stiglitz, Joseph**, (2011)  
 “*Of the 1%, by the 1%, for the 1 %*”, em “*Vanity Fair*”, May 2011.  
 Disponível em: <https://www.vanityfair.com>.
- **Tanzi, Vito**, (2000)  
 “*Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites*”, em “IMF Working Paper WP/00/181”.  
 Disponível em: <https://www.ssrn.com>.
- **Tanzi, Vito**, (1997)  
 “*The Changing Role of the State in the Economy: A Historical perspective*”, em “IMF Working Paper – WP/97/114”.  
 Disponível em: <https://www.ssrn.com>.
- **Tavares, José F. F.**, (2014)  
 “Estudos de Administração e Finanças Públicas”, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina.
- **Turner, Adair**, (2016)  
 “Entre a Dívida e o Diabo”, Lisboa: Gradiva.
- **Ulbrich, Holley H.**, (2003)  
 “*Public finance: in theory and practice*”, Ohio: South-Western.
- **Varela Alves, Sérgio**, (2018)  
 “A Adequação do Quadro de Infrações Financeiras aos Desafios Atuais: Comentários finais”.

Disponível em: <http://seminarios.tcontas.pt>.

- **Varela Alves, Sérgio**, (2017)

“O mercado único e os Auxílios de Estado concedidos à Banca: erosão da soberania ou garantia da ideia de Estado?”

Disponível em: [www.cideeff.pt](http://www.cideeff.pt).

- **Varela Alves, Sérgio**, (2016)

“Da participação da banca em sociedades não financeiras: Mais do que *Allfinance*”, em “Revista de Concorrência e Regulação”, Ano V-VI, número 20-21, Outubro 2014/Março 2015.

- **Varoufakis, Yanis**, (2013)

“*The Global Minotaur - America, Europe and the Future of Global Economy*”, Londres: Zed Books.

- **Xavier, Alberto**, (2014)

“Direito Tributário Internacional”, 2.<sup>a</sup> Edição atualizada, Coimbra: Almedina.

- **Zippelius, Reinhold**, (1997)

“Teoria Geral do Estado”, 3.<sup>a</sup> Edição, tradução de Karin Praefke Coutinho, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- **Zucman, Gabriel**, (2015)

“*The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens*”, traduzido por Teresa Lavender, Londres: The University of Chicago Press.

### Websites

[www.cimpor.pt](http://www.cimpor.pt)

<https://www.ctt.pt>

<https://data.oecd.org>

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

<http://www.fd.uc.pt>

[www.fd.ulisboa.pt](http://www.fd.ulisboa.pt)

<http://www.ffms.pt>

<http://www.icjp.pt>

<https://www.imf.org>

<http://www.ine.pt>

[www.infoeuropa.euroid.pt](http://www.infoeuropa.euroid.pt)

[www.infopedia.pt](http://www.infopedia.pt)

<https://stats.oecd.org>

<http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt>

[www.opest.ul.pt](http://www.opest.ul.pt)

<http://www.oxfam.org>

<http://philip-pelamberts.eu>

<http://www.pordata.pt>

<http://repositorio.ul.pt>

<http://seminarios.tcontas.pt>

<https://www.ssrn.com>

<http://tcontas.pt>

<https://www.vanityfair.com>

## Índice

Introdução .....	2
<b>Parte I: A sociedade política Estado e os seus modelos de Finanças Públicas</b>	
Capítulo 1 – O Estado de Direito liberal e as Finanças Públicas liberais	
§ 1 – Considerações prévias .....	3
§ 2 – O Estado de Direito liberal .....	7
§ 3 – As Finanças Públicas neutras ou liberais.....	13
Capítulo 2 – O Estado Social e as Finanças Públicas ativas	
§ 1 – Considerações prévias .....	18
§ 2 – O Estado Social .....	24
§ 3 – As Finanças Públicas ativas ou intervencionistas.....	32
<b>Parte II: As funções financeiras do Estado, a mudança de paradigma económico e a crise da sociedade política</b>	
Capítulo 1 – As funções financeiras do Estado	
§ 1 – Considerações prévias .....	38
§ 2 – A função de afetação ou alocação de recursos .....	40
§ 3 – A função de redistribuição de rendimentos ou riqueza .....	49
§ 4 – A função de estabilização económica.....	61
Capítulo 2 – O neoliberalismo e a crise da sociedade política Estado	
§ 1 – Crítica à doutrina económica neoliberal .....	69
§ 2 – Algumas razões da crise da sociedade política Estado .....	82
§ 3 – As Finanças Públicas neoliberais .....	111
<b>Parte III: Da (im)possibilidade de cumprimento das funções financeiras do Estado</b>	
§ (único) – Conclusão.....	120
<b>Anexos.....</b>	127
<b>Bibliografia.....</b>	134
<b>Websites.....</b>	141